

Et ukonvensjonelt flyktningarbeid

Norge og statskuppet i Chile i 1973

Torstein Gilje Buggeland

Våren 2010



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

FORORD

Takk til min veileder, prof. Knut Einar Eriksen, for grundige gjennomlesninger av mine kapittelutkast. Takk også til mine intervjuobjekter, som har tatt seg tid og delt av sine erfaringer.

Takk til Magnus Håkenstad for hjelp med formattering og oppsett. Takk til mine foreldre som har lest korrektur. Og til slutt, en stor takk til min kjære Anne Ringnes, som har bidratt med nyttige innspill, og som for øvrig har vært en enorm støtte i arbeidet med oppgaven.

Torstein Buggeland, mai 2010

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNINGSKAPITTEL.....	1
Historiografi	1
Aktører og tematiske avgrensninger	2
Struktur og kildegrunnlag.....	5
2 BAKGRUNN	11
Valget av Salvador Allende i 1970	12
Den politiske utviklingen i Chile 1970-73	13
Kuppet mot Allende og innføringen av militærdiktatur	14
Norges relasjon til Chile.....	16
Norsk opinions forhold til Chile.....	18
3 EN KONFLIKTFYLT START FOR FLYKTNINGHJELPEN	21
Norsk opinion: Bryt!	22
Nordisk fellesopptreden i anerkjennelsesspørsmålet	24
Norsk markeringspolitikk.....	26
Flyktninghjelp i Chile?.....	28
Svenskenes særstilling i flyktninghjelpen	28
Kritikken mot ambassadør Fleischer.....	30
En Edelstamsk intervensjon i norsk flyktningpolitikk	32
Forsterket norsk Chile-engasjement	36
Fra reprimande til flyktninghjelp	39
Problemet med instruksene	41
Ikke så kritikkverdig likevel.....	44
En passiv embetsutøvelse	45
En uheldig utnevning	48
Hva ble utfallet av kritikken mot Fleischer?	49
Oppsummering	50
4 DIPLOMATISK ASYL	53
Norge kan gi asyl.....	53
Et uavklart folkerettslig spørsmål	55
Diplomatisk asyl som politikk.....	57
Militærjuntaen: Aksept med forbehold	59
Ambassadør Edelstam utvises	61
Frode Nilsen til Chile	63
Flyktninghjelp i praksis	65
Ulike utfordringer hjemme og ute	67
Asylanter som problem	69
Utsendte flyktninger som problem	71
Jarnholt-saken.....	73
Oppsummering	75
5 FRODE NILSENS HUMANITÆRE INNSATS	77
Den norske ambassaden skal stenges	77
Nilsen og Frydenlund med gjensidig tillit.....	79
Frode Nilsen blir ambassadør.....	80

Nilsens utsatte posisjon i flyktningarbeidet	82
Pascal-episoden	83
Nilsens ”metode”	84
Fengselsbesøk.....	86
Fritt leide og undergrunnsvirksomhet	87
Aktør med juntaens godkjenning?	90
Det stille diplomati	92
Endrede roller i Chile-politikken.....	94
Kritikken mot Nilsen	97
Oppsummering	99
6 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	101
Bibliografi	107
Kilder.....	107
Utrykte kilder	107
Trykte kilder.....	108
Medier	108
Litteratur.....	109

1 INNLEDNINGSKAPITTEL

Statskuppet mot president Salvador Allende i Chile den 11. september 1973 fikk stor oppmerksomhet i Norge. En politisk engasjert opinion stilte tydelige krav om at Norge skulle bidra humanitært for politisk forfulgte i det nye militærregimet. Kravet sammenfalt med synet til den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet. Utenriksminister Knut Frydenlund engasjerte seg sterkt og gikk i bresjen for et humanitært engasjement som på flere måter var enestående i en norsk sammenheng.

Temaet for denne oppgaven er utenrikstjenestens håndtering av statskuppet i Chile og den etterfølgende flyktningshjelpen. Oppgavens hovedproblemstilling er: Hvilke utfordringer og problemer stod utenrikstjenesten overfor i sitt Chile-engasjement? Denne problemstillingen krever svar på flere underordnede spørsmål. Hvordan håndterte den norske ambassadøren i Santiago det politiske målet om å bidra humanitært i Chile på en måte som førte til en omfattende kritikk av utenrikstjenesten? Hva var grunnen til at ambassadøren forholdt seg passivt til den humanitære situasjonen i Chile? Hvorfor klarte ikke hjemlige myndigheter å korrigere ambassadørens opptreden i flyktningsaken? Hvilke problemer fulgte av å gi asyl i den norske ambassaden i Santiago? Hvordan var disse problemene forbundet med asylformens folkerettslige status? Hvordan klarte ambassadør Frode Nilsen å opptre som en humanitær aktør i Chile uten å bli erklært persona non grata?

Historiografi

Hovedtemaet for denne oppgaven, den norske Chile-politikken etter kuppet mot Allende i 1973, er det ikke skrevet noe om. Det eneste unntaket er Rolf Tamnes i bind 6 av Norsk utenrikspolitikk historie. Under overskriften "Norske streiftog i USAs bakgård" redegjør Tamnes svært kort for temaet.

Frode Nilsens egen bok, *På post i Latin-Amerika*, er den enkeltstående boka som har bidratt mest til oppgaven. Den har vært nyttig i arbeidet fremfor alt fordi den forteller om de daglige utfordringene som møtte Nilsen i Chile, først som ambassaderåd, senere som ambassadør.

Andre bøker som har vært til noe hjelp for å få belyst Frode Nilsens arbeid i Chile har vært Erling Borgens, *Bare en drøm: En latinamerikansk reise*, og Reiulf Steens, *Inez og det elskede landet*. Biografien om Harald Edelstam: *Svarta nejlikan – en berättelse om mod, humanitet och passion* har gitt verdifull innsikt i hverdagen, slik den fremstod for utenlandske ambassadører i Chile etter kuppet. Samtidig har biografien av Mats Fors selvsagt vært til hjelp for fremstillingen min av den svenske ambassadøren.

Boka *Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905- 2005* av Iver B. Neumann har gitt enkelte nyttige opplysninger om embetsverket i Utenriksdepartementet. Neumanns bok forteller imidlertid lite om forholdet mellom embetsverket hjemme og tjenestemenn i utlandet.

En annen bok som har gitt en viss innsikt i norsk diplomati har vært *Fra diplomatiets verden* av Ingegerd Galtung mf. For å belyse de folkerettslige sidene av diplomatiet, har jeg hatt størst nytte av boka *The international law of diplomacy: The diplomatic instrument and world public order* av Bhagevatula S. Murty. Som et supplement til Murtys bok har *Traktatsamling i folkerettens alminnelige del og internasjonale organisasjoner* vært nyttig.

Aktører og tematiske avgrensninger

Enkeltaktører hadde avgjørende betydning for utformingen av Chile-politikken.

Den politisk ansvarlige var Knut Frydenlund. Han var utenriksminister i hele min undersøkelsesperiode. Han var også pådriver for et humanitært arbeid i Chile sammen med Frode Nilsen. Blant andre politikere var det lite kunnskap om, og lite aktiv deltakelse i, Chile-politikken. En årsak var at virksomheten måtte skjermes. En annen var Chiles perifere rolle i norsk utenrikspolitikk.

I embetsverket i Utenriksdepartementet var Chile tilsvarende ubetydelig som utenrikspolitisk interessefelt. Det gjenspeiles blant annet i at ambassaden i Santiago var lavt bemannet. I perioden fra kuppet og frem til ambassadør Fleischer gikk av med pensjon i 1975 var det i tillegg til ambassadøren kun en ambassadesekretær ved stasjonen. Da Nilsen overtok som ambassadør samme år, ble han den eneste norske diplomaten ved ambassaden. Den lave bemanningen ledet til at utformingen av flyktningarbeidet gjennom ambassaden ble svært avhengig av enkeltaktører.

Det er hensiktsmessig å behandle embetsverket som to separate aktører: Embetsverket hjemme og de utstasjonerte tjenestemennene ved ambassaden i Santiago. Årsaken er at problemene og utfordringene embetsverket møtte i utformingen av Chile-politikken ikke var likelig fordelt mellom embetsverket på Victoria Terrasse og diplomatene ved ambassaden i Santiago.

Fremstillingen er strukturert rundt den politiske beslutningen at Norge skulle bidra humanitært i Chile etter kuppet. Denne måten å ordne stoffet på er hensiktsmessig. For det første hadde den politiske beslutningen en selvsagt autoritet i utformingen av Chile-politikken. Embetsverkets oppgave var å sørge for selve utøvelsen av politikken. For det annet var beslutningen om å bidra humanitært stabil over tid. Den representerer dermed en kontinuitet i den norske tilnærmingen til Chile. For det tredje var den politiske beslutningen *ukontroversiell*. Det var ingen i Norge som motsatte seg et norsk humanitært engasjement i Chile.

Det eksisterte ingen betydningsfull partipolitisk uenighet om det humanitære engasjementet til Chile.¹ De fleste på Stortinget oppfattet arbeidet i Chile som noe tilnærmet en personlig interesse hos noen få personer, fremfor alt hos utenriksminister Knut Frydenlund.²

I Arbeiderpartiet fikk utenriksminister Knut Frydenlunds Chile-engasjement en ubetinget støtte. I fremstillingen min har jeg blant annet av den grunn utelatt å se på hvordan Chile-spørsmålet ble behandlet innad i Arbeiderpartiet. Det kan være en svakhet ved fremstillingen. Jeg vil videre hevde at behandlingen på partiplan er overflødig for å belyse det som er formålet med fremstillingen min: *De problemene og utfordringene som fulgte av det politiske kravet om humanitært engasjement*. Skjermingen av Chile-politikken gjør også at den neppe ble drøftet innad i regjeringen i et omfang som ville gitt implikasjoner for denne fremstillingen.

¹ Samtale med Reiulf Steen 18.11.2010 Steen viser til at det politiske Chile-engasjementet ikke fikk oppmerksomhet fra partiene i opposisjon til Trygve Brattelis andre regjering. Chile ble vurdert som helt perifert i norsk utenrikspolitikk. Engasjementet berørte heller ikke hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk. Jeg har gått grundig gjennom stortingsdokumenter for perioden 1970-1980. Chile forekommer svært sporadisk i dokumentene. Det finnes imidlertid ingen diskusjoner om norsk Chile-politikk som viser en partipolitisk uenighet. Jeg har også lest alt som er skrevet om Chile i perioden 1970- 1980 i Aftenposten, Dagbladet, Arbeiderbladet, Morgenbladet og Orientering / Ny Tid. Heller ikke avisene kan fortelle om partipolitisk uenighet om Chile-politikken.

² Samtale med Reiulf Steen 18.11.2010

På regjeringsnivå vil jeg imidlertid trekke inn en motsetning mellom statsminister Trygve Bratteli og utenriksminister Knut Frydenlund. I 1974 ønsket statsminister Trygve Bratteli å legge ned den norske ambassaden i Santiago. Han lot seg imidlertid overtale til å opprettholde ambassaden da han fikk vite av utenriksministeren at ambassaden var viktig for det norske humanitære arbeidet i Chile. Hendelsen er interessant i min fremstilling da den viser Frydenlunds pådriverrolle i Chile-politikken. Likevel er det ingenting som tyder på at den vitner om en dypere motsetning innad i regjeringen.

Den politiske beslutningen om å arbeide humanitært i Chile var ukontroversiell også fordi den samsvarte med kravene fra opinionen. Det eksisterte med andre ord ikke et vedvarende og betydningsfullt motsetningsforhold mellom politiske myndigheter og opinionen i Chile-politikken. I kapittel fire skal jeg riktignok vise at norske myndigheter var utsatt for et intenst opinionspress i enkeltsaker. Aktørene som fremførte krav og kritikk fikk imidlertid lite betydning for utformingen av Chile-politikken.

En siste grunn til at den politiske beslutningen om flyktningshjelp til Chile var ukontroversiell var at forholdet til USA ikke fikk noen rolle for utformingen av flyktningshjelpen. I den forbindelse skal man huske at USAs rolle i kuppet mot Salvador Allende var uavklart i 1973. Det var imidlertid helt klart at Allendes styre ikke var populært hos Norges viktigste allierte. Aftenposten skrev i forbindelse med Allendes valgseier i 1970 at den: ...”slo bena under et kald-krigsretorisk poeng som president Nixon og hans regjering ofte hadde benyttet seg av: ”Ikke i noe land i verden har kommunistene kommet til makten ved lovlige valg! Dette hadde skjedd i et stabilt demokrati som for USA nettopp var et bevis på at demokratiet var levedyktig i Latin-Amerika.”³ Norske myndigheters engasjement for Chile innebar dermed å hjelpe støttespillere av et regime som hadde stått i et motsetningsforhold til USA. Likevel ble ikke forholdet til USA diskutert på politisk nivå i forbindelse med det norske politiske engasjementet for Chile.⁴

Det norske humanitære arbeidet i Chile lot seg gjennomføre fordi den chilenske militærjuntaen *tillot* norske myndigheter å arbeide humanitært. Den fremste årsaken var at militærjuntaen ønsket å unngå internasjonal kritikk på menneskerettighetsområdet. En

³ Aftenposten 7.9.1970

⁴ Det politiske målet om å bidra humanitært i Chile ble utmeislet i et møte i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité den 2. november 1973. Til tross for en omfattende debatt om norsk Chile-politikk ble ikke USA trukket inn av noen representant i sakens anledning. Jeg har heller ikke funnet forholdet til USA tematisert i noen annen kilde, verken i Utenriksdepartementets arkiv eller i stortingsarkivet.

uttømmende analyse av vilkårene for det norske flyktningarbeidet ville derfor innebære å redegjøre for det internasjonale presset mot militærjuntaen i saken. Det er det ikke rom for innenfor rammene for en masteroppgave.

I Norge var det flere ulike aktører som utgjorde en del av dette internasjonale presset mot militærjuntaen. Både fagbevegelsen og kirken arbeidet internasjonalt for å bedre menneskerettighetssituasjonen i Chile.⁵ Etter kuppet vokste det også frem en rekke solidaritetsgrupper for Chile i Norge. Både aktørene som jobbet internasjonalt, og aktørene som drev solidaritetsarbeid i Norge, hadde et samarbeid med Utenriksdepartementet i Chile-politikken. Dette samarbeidet har det heller ikke vært mulig å redegjøre for, av kapasitetsmessige årsaker. Det er uansett tvilsomt om et sterkere fokus på ikke-statlige aktører ville hatt betydning for mine funn. Den fremste årsaken er at det som nevnt hersket en utbredt enighet om Chile-politikken på opinionsnivå og på politisk nivå.

Struktur og kildegrunnlag

Fremstillingen begynner med et kort, todelt bakgrunnskapittel. Først blir den chilenske politiske utviklingen i årene 1970 – ca. 1977 presentert. Deretter kommer en kort redegjørelse for Norges relasjon til Chile i tiden før min undersøkelsesperiode.

Hovedproblemstillingen for kapittel tre er: Hvorfor fikk Norge en så dårlig start i flyktningarbeidet i Santiago? For å belyse denne problemstillingen er den tidsmessige avgrensningen hensiktsmessig. Det var i perioden fra det chilenske statskuppet den 11. september 1973 og frem til november samme år at de kritiserte forholdene ved den norske ambassaden utspant seg. I november endret flyktningarbeidet ved ambassaden seg, og kritikken mot utenriktjenesten avtok.

Hendelsene som faller inn under kapittel tre godt belagt med kilder.

Kritikken mot den norske ambassadør Fleischer i Santiago kommer tydelig frem i en lang rekke avisartikler og brev fra en rekke aktører til Utenriksdepartementet.

⁵ Kirkens arbeid for å fremme menneskerettigheter i Chile foregikk gjennom Kirkenes Verdensråd. Arbeidet ble utført i tett kontakt med den katolske kirken i Chile. Fagbevegelsen koordinerte sitt arbeid i Arbeidernes Internasjonale Støttekomité (AIS) Støttekomitéen samarbeidet internasjonalt med Frie Faglige Internasjonale FFI. Dette internasjonale faglige solidaritetsarbeidet foregikk gjennom samarbeidskomitéen mellom FFI og Chiles forbudte fagbevegelse i eksil: Central Unica de Trabajadores.

Den politiske ledelses håndtering av kritikken finnes det også gode kilder til. I Stortingsarkivet har jeg spesielt hatt nytte av referatet fra møtet i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité den 2. november 1973. Referatet forteller mye om den politiske ledelses syn på kritikken: Hvor lå ansvaret for at flyktninghjelpen fikk en så tung start? Hvordan håndtere kritikken mot den norske ambassadøren i Santiago? Hvilke hensyn hadde forrang i Chile-politikken?

Utenriksdepartementets arkiv har vært svært nyttig for å se hvordan hjemlige myndigheter forsøkte å endre den norske ambassadørens opptreden. I arkivet finnes alle instruksene som ble sendt Fleischer, og all korrespondanse mellom embetsverket hjemme og ambassadøren.

De største metodiske utfordringene for kapitlet har vært å belyse ambassadør Fleischers grunner for å opptre som han gjorde. Hva var hans motiver? Ambassadørens egne rapporter til hjemlige myndigheter gir ingen svar på dette spørsmålet. Rapportene er kortfattede, og Fleischer tilkjennegir ikke egne tanker som kan belyse hans handlingsvalg. I forsøket på å forstå Fleischer har jeg derfor sett på hvordan ambassadøren beskrev den humanitære situasjonen i Santiago etter kuppet. Bagatelliserte han hendelsene? Var han kritisk eller imøtekommende til militærjuntaen i sine rapporter? Mitt utgangspunkt i møte med disse rapportene har vært at hva en ambassadør vektlegger, og hvordan den "objektive" beskrivelsen av vertslandet er utformet i rapportene til hjemlige myndigheter kan fortelle mye om ambassadørens eget politiske og embetsmessige ståsted. I denne delen av arbeidet har det også vært nyttig å foreta intervjuer med personer som har god kjennskap til den norske ambassadøren. Kunne de styrke eller svekke mine "funn" i lesningen av Fleischers rapporter til Utenriksdepartementet?

Hovedproblemstillingen for kapittel fire er: Hvilke utfordringer fulgte av å bruke den norske ambassaden i Santiago som asyl? Den tidsmessige avgrensningen er perioden fra november 1973 og frem til sommeren 1974. Det var i denne perioden det bodde asylanter i den norske ambassaden i Santiago.

Kildetilfanget til denne delen av oppgaven er svært begrenset. Det er ikke funnet vurderinger eller analyser på politisk nivå som kan belyse problemstillingen på en entydig måte. Det har derfor vært nyttig å se empirien jeg bruker i lys av folkerettslige regler i asylspørsmålet. Ved flere tilfeller kan asylformens folkerettslige status forklare og utdype empirien. Et eksempel er

ambassaderåd Frode Nilsens respons på spørsmålet om en av Chiles mest ettersøkte personer kunne få beskyttelse i den norske ambassaden. I andre tilfeller kan folkerettslige betraktninger forklare det særegne ved de faktiske hendelsene. Hvorfor var det så uvanlig å innvilge diplomatisk asyl ved ambassader i utlandet? Det mest grunnleggende spørsmålet har imidlertid vært hvorvidt folkeretten kunne legitimere bruken av diplomatisk asyl. Mange av de utfordringene som fulgte av asylformen var tett knyttet til dette spørsmålet.

En annen nyttig innfallsvinkel for å belyse kapitlets hovedproblemstilling har vært å trekke inn den svenske ambassadøren Harald Edelstams humanitære virksomhet i oppgaven. Edelstam var en pådriver blant vestlige land i det humanitære arbeidet i Santiago. Han gikk foran og viste hvordan en diplomat *kunne* arbeide. Et vilkår for Edelstams arbeid var at han tillot seg en mer politisk rolle enn diplomater normalt sett skulle ha. Derfor møtte han også motbør fra juntaen. Behandlingen Edelstam fikk av det chilenske regimet forteller noe viktig om hvor sårbart det humanitære arbeidet var. Hvor aktiv kunne en utenlandsk diplomat være uten å komme på kant med militærjuntaen? Hva var grensene for det humanitære arbeidet blant vestlige ambassader i Santiago? Var utfordringene likelig fordelt mellom embetsverket i Oslo og tjenestemennene ved den norske ambassaden i Chile?

Kapittel fem omhandler ambassadør Frode Nilsens humanitære innsats etter at han ble ambassadør i 1975. Det finnes få kilder som belyser Nilsens virksomhet. For å beskytte sitt flyktningarbeid brant Nilsen en mengde papirer som ellers kunne ha dokumentert virksomheten hans. Han var også eneste diplomat ved ambassaden. Hans daglige arbeid var derfor ikke kjent av andre enn utenriksminister Frydenlund. Kommunikasjonen mellom Frydenlund og Nilsen er for øvrig heller ikke dokumentert, noe som har sammenheng med at den i hovedsak foregikk per telefon. Verken Frydenlund eller Nilsen fortalte åpent til pressen eller andre om arbeidet ved den norske ambassaden i Santiago. Virksomheten skulle skjermes. I Utenriksdepartementets arkiv finnes det også få skriftlige rapporter fra ambassadør Nilsen. Som Nilsen selv sier: ”Jeg hadde ikke tid til å skrive rapporter. All min tid gikk til å hjelpe flyktninger.”⁶

For å forklare hvilke problemer og utfordringer Nilsen møtte i Santiago har jeg sammenliknet sider ved hans embetsutøvelse med Harald Edelstams embetsutøvelse. Som Edelstam,

⁶ Samtale med Frode Nilsen 4.1.2010

opptrådte Nilsen mer aktivt enn det som var vanlig for diplomater i utlandet. Hvordan klarte Nilsen å føre en aktiv flyktninghjelp uten å komme i et motsetningsforhold til militærjuntaen?

For å belyse hvorfor Nilsens aktivistiske virksomhet ble møtt med irritasjon blant enkelte i Utenriksdepartementet, har jeg måttet belage meg på muntlige kilder. Utvalget av personer jeg har intervjuet er forholdsvis bredt. Thor Viksveen var i den politiske ledelse i Utenriksdepartementet gjennom sin stilling som personlig sekretær for Knut Frydenlund. Carl Helge Guldbakke arbeidet som ambassadesekretær i Santiago i årene 1970- 1973, Håkon Wexelsen Freihow var underdirektør i embetsverket på tiden for statskuppet. Reiulf Steen, Thorvald Stoltenberg, Hans Jacob Frydenlund og Trond Bakkevig har alle god kjennskap til Chile-spørsmålet.⁷

Et metodisk problem er hvorvidt den informasjonen jeg har fått gjennom intervjuer er preget av en posisjonering til de konfliktene jeg belyser. Fleischer-saken og kritikken innad i embetsverket blant enkelte mot Frode Nilsen må antas å ha vært følsomme temaer for de involverte aktørene. Likevel vil jeg tro at svarene jeg har fått i intervjuene ikke er preget av konfliktlinjer fra den gang. Til det var Chile-spørsmålet i norsk utenrikspolitikk for marginalt. Motsetningene hos informantene i synet på Fleischer og Nilsen var stort sett også små.

Jeg opplever også at personene jeg har intervjuet husker hendelsene godt. Problemet med selektiv hukommelse mener jeg å ha oppveid gjennom å intervju flere personer, samt å sammenholde informasjonen med skriftlig materiale om Chile-spørsmålet.

I den historiografiske oversikten så vi at det er skrevet lite om den norske Chile-politikken. For å finne informasjon har jeg derfor gått bredt ut. Gjennomgangen av Aftenposten, Arbeiderbladet, Dagbladet, Morgenbladet og Orientering / Ny Tid for tiåret 1970 – 1980 har gitt bakgrunnsinformasjon og vært et verdifullt supplement for å belyse de faktiske hendelsene i Chile. Avisene har også gitt innsikt i forholdet mellom politiske myndigheter og norsk opinion: Hvilke kontroverser eksisterte rundt den norske Chile-politikken?

⁷ Reiulf Steen: Ambassadør i Chile 1992- 1996, nestformann DNA 1965- 1975, leder Sosialistisk internasjonales Chile-komité 1975- 1990. Thorvald Stoltenberg: Utenriksminister 9.3.1987 – 16.10.1989 og 3.11.1990- 2.4.1993, internasjonal sekretær LO 1970-1971. Hans Jacob Frydenlund: Sønn av avdøde utenriksminister Knut Frydenlund, ambassadesekretær i Santiago fra 1988-1991 sammen med Frode Nilsen. Trond Bakkevig: Jobbet for Mellomkirkelig Råd og Kirkenes Verdensråd for menneskerettighetsfremmende arbeid i Chile etter kuppet.

Av tidsskrifter har jeg gjennomgått Internasjonal Politikk (NUPI) for årene 1970 – 1977. Tidsskriftet hadde ingen artikler om norsk Chile-politikk.

For å få et bilde av opinionens forhold til den norske Chile-politikken har jeg også sett på en del organisasjonsmateriale i Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek. Det finnes ikke kilder fra *Solidaritetskomitéen for Chile*, som ble etablert allerede i oktober 1973. For å få en oversikt over fagbevegelsens Chile-engasjement har jeg sett på arkivmaterialet som omhandler Arbeiderbevegelsens internasjonale støttekomite (AIS). I materialet finnes det en egen mappe om Chile: "Chile 1975- 1978." I tillegg til å gå gjennom denne mappa, har jeg gått gjennom hele saksarkivet for AIS for årene 1969 til 1978/79. Det nevnte materialet er fragmentert og ufullstendig. Mappa om chilenske spørsmål starter for eksempel i året 1975, og de aller fleste dokumentene er fra årene 1977 til 1979. Kildene sier for øvrig lite om det konkrete arbeidet til fagbevegelsen, og består i hovedsak av prinsipperklæringer, arbeidsprogrammer, målsettingsdokumenter og samarbeidspartnere.

Et særegent trekk ved den norske humanitære bistanden til Chile var at den skulle foregå gjennom den norske ambassaden i Santiago. For å forstå hvilke implikasjoner som fulgte av å bruke diplomatiet på denne måten, har jeg lett etter vurderinger og analyser på politisk nivå.

I Utenriksdepartementets arkiv har jeg sett på alt materiale som angår Norges diplomatiske/politiske forhold til Chile for perioden 1969 – ca. 1980. I Stortingsarkivet har jeg lett i kategoriene "*Diverse utenrikspolitiske spørsmål*" (saksarkiv 27-10), *Flyktningehjelp* (saksarkiv 29-9), *Utviklingshjelp og fredskorps* (saksarkiv 27-14) og *Utenrikspolitiske redegjørelser med debatter m.v.* (saksarkiv 27-5). Saksarkivet er for øvrig delt inn i de samme kategoriene som Chile finnes under i hovedregisteret for stortingsforhandlingene, med unntak av nevnte saksarkiv 27-5. Jeg har også lest Norsk Utenrikspolitisk Årbok fra 1973 til og med 1978. Chile forekommer svært sporadisk både i årboka og i nevnte arkivmateriale.

Når det gjelder Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, har jeg lett i registeret for fra året 1969 til og med 1975. Det eneste referatet for denne perioden som vedgår mitt tema, er et dokument fra 1973 som jeg vil redegjøre for i fremstillingen. Når det gjelder årene etter 1975, ble jeg ikke innvilget innsyn av Stortingsarkivet. Jeg fikk imidlertid hjelp av arkivar, som sjekket registeret for årene 1975 til 1979. Arkivaren forsikret meg om at komiteen for denne perioden ikke hadde behandlet saker som var relevant for min oppgave.

Min ambisjon med denne oppgaven har vært å lage en case-studie som viser hvordan en norsk ambassade kunne medvirke til et humanitært arbeid i en fremmed stat. Det er skrevet lite om norske utestasjoners rolle i arbeidet med å fremme menneskerettigheter verden over. Mitt håp er derfor at undersøkelsen kan inngå i en fremstilling skrevet på grunnlag av flere liknende empiriske studier, og med mulighet for også å bygge inn et teoretisk rammeverk.

2 BAKGRUNN

I hele perioden fra 1932 til 1973 var Chile det eneste latinamerikanske landet hvor partipolitikk og presidentmakt ikke ble avbrutt av statskupp, politiske drap eller revolusjon.⁸ På partiplan eksisterte det en rekke partier, noe som gav store utslag i chilensk politikk. Majoriteten av stemmer tilfalt ikke et bestemt parti. Ettersom partiene var spredt ut over en høyre- sentrum- venstreakse, ble det politiske livet preget av koalisjoner mellom ulike partier. Høyre, sentrum og venstregrupperingene var gjennom 1900-tallet jevnstore.

Det chilenske samfunn har historisk vært sterkt lagdelt. Den sosiale strukturen som preget landet i 1970, bestod i grove trekk av tre sosiale grupper; et lavere lag av småbønder, arbeidere og slumbeboere, en stor mellomsektor av lærere, økonomer, byråkrater og butikkinnhavere/ handelsfolk og til sist en overklasse bestående i all hovedsak av landeiere og industrieiere. De sosiale lagene var ofte fragmenterte i partitilhørighet, men stod tradisjonelt sammen i grunnleggende spørsmål som ressursfordeling og politisk makt.⁹

På landsbygda var jordfordelingen preget av en skjevhet som gikk langt tilbake i tid i chilensk historie. Midt på 1960-tallet lå 80 % av all jorda under storgårder, til tross for at storgårdene utgjorde mindre enn 7 % av det totale antall gårdsbruk. Småbruk utgjorde på samme tid 37 % av det totale antallet gårdsbruk, men disponerte bare 0,2 % av jorda.¹⁰

I hele perioden etter 1945 hadde Chile store økonomiske problemer. Med en økonomi som var basert på en dominerende råvare, kobber, har landet vært svært sårbart for de store svingningene i prisene på verdensmarkedet. Kobber har stått for 3/4 av eksportinntektene.

⁸ Brian Loveman, *Chile: The legacy of hispanic capitalis*, New York: Oxford university press, 1979:256

⁹ Lois Hecht Oppenheim, *Politics in Chile: Democracy, authoritarianism, and the search for development*, Boulder: Westview Press, 1993:5

¹⁰ Oppenheim 1993: 9

Brorparten av gruvedriften ble i 1965 kontrollert av utenlandske selskaper, først og fremst av de to nordamerikanske selskapene Kennecott og Anaconda.

Valget av Salvador Allende i 1970

I september 1969 ble det etablert en politisk koalisjon, Unidad Popular, bestående av seks venstreorienterte partier. Partiene var ulike i størrelse, sosial tilhørighet og ideologi. Det samlede velgergrunnlaget til Unidad Popular bestod i store trekk av arbeidere, bønder, fattige i byene samt deler av middelklassen, først og fremst intellektuelle. Salvador Allende ble valgt til presidentkandidat. Programmet han gikk til valg på innebar at Chile skulle gjøres til et sosialistisk samfunn.¹¹ Overgangen til det nye samfunnet skulle i fremste rekke skje via strukturendringer på det økonomiske området. Nasjonalt eierskap til jord og industri var to grunnpilarer i den nye økonomien. Helt konkret skulle for det første omfattende jordreformer gjennomføres. Dette betød å ekspropriere jorda som var underlagt de store jordeierne og stykke landområdene opp slik at fordelingen ble mer rettferdig. En rekke industriforetak skulle også nasjonaliseres. Dette gjaldt i all hovedsak foretak som var utenlandskeide eller hadde monopol på sitt felt. Virksomheter som pekte seg ut, var store kopperselskaper, banker og storselskaper som drev med internasjonal handel, distribusjonsmonopoler og transportforetak.

Et sentralt poeng for Unidad Popular var at overgangen til et sosialistisk styre skulle gjennomføres innenfor den eksisterende konstitusjonen. Respekt for flerpartistyre og opposisjon var nedfelt eksplisitt i programmet.¹²

Ved presidentvalget den 4. september 1970 stilte det to kandidater til valg i tillegg til Allende. Fra høyresiden stilte tidligere president Alsessandri som representant for koalisjonen Partido Nacional (PN) og Partido Democratico Radical (PDR). Den sosiale basen for koalisjonen var i all hovedsak Chiles øverste sosiale lag, med landeiere og industrieiere som toneangivende. Fra sentrum stilte Radomiro Tomic, kandidat for Partido Democratico Christiano (PDC). Hans program bød blant annet på omfordeling av alt jordbruksland som lå under storgårdene samt nasjonalisering av kopperindustrien. Han la seg dermed tett opp mot venstresiden ved valget.

¹¹ Oppenheim 1993:41

¹² Leslie Bethell (red.), *The Cambridge History of Latin America* Vol. V111, Cambridge: Cambridge university press, 1991:340

Ved valget fikk Salvador Allende ca. 30 000 flere stemmer enn Jorge Alessandri på andre plass. Valgresultatet gav Allende 36.2 prosent av stemmene, Alessandri 34.9 prosent og Tomic 27.8 prosent.

Den politiske utviklingen i Chile 1970-73

Det første året med Salvador Allende og Unidad Popular ved makten bar preg av optimisme og fremtidstro. Arbeidet med nasjonalisering av kopperindustrien var høyt oppe på prioriteringslista. Allerede den 11. juli 1971 godkjente Kongressen en omfattende nasjonaliseringsplan. Det var på det tidspunktet en forholdsvis utbredt politisk enighet om at kopper skulle nasjonaliseres, noe som i fremste rekke rammet amerikanske selskaper.

Den neste store omveltningen i det chilenske samfunnet var ekspropriasjonen av jorda til de store gårdene der jordarealet oversteg 80 hektar. Landeieren skulle kompenseres for jorda han mistet, og kunne selv beholde 80 hektar jord samt maskiner og annet utstyr. Den frigitte jorda skulle drives som et fellesforetak i 3-5 år. Bøndene kunne etter fellesperioden fortsette driften kollektivt, eller de kunne dele opp jorda seg imellom og drive individuelt. I juni 1972 var 4690 storgårder ekspropriet med et samlet jordbruksareal på nesten 9 millioner hektar.¹³

Allendes styre møtte etter hvert problemer. I 1972 holdt ikke produksjonen tritt med etterspørselen. Mange av de nasjonaliserte bedriftene var ikke lønnsomme blant annet fordi prisene ble holdt kunstig lave. Utenlandsk valuta til import av varer skrumpet inn, mye på grunn av USAs beslutning om å stenge alt av lån og kreditt til Chile bortsett fra på det militære området. Til tross for store og viktige seire når det gjaldt landreformene og nasjonalisering av kopperindustrien, var veien videre usikker. En hovedutfordring for Allende var å skape endringer i pakt med konstitusjonen og innenfor et politisk system hvor regjeringen hadde begrenset politisk gjennomføringsevne.

Tidlig oktober 1972 erklærte lastebileiernes fagforening en nasjonal streik grunnet frykt for at myndighetene ønsket å nasjonalisere hele tungtransportindustrien. Transportstreiken polariserte det chilenske samfunnet. Mot slutten av 1972 syntes Unidad Popular sine forsøk på å vinne støtte hos middelklassen som tapt. Tredelingen av samfunnet opphørte da sentrumssegmentet beveget seg mot høyre. Den fremste årsaken var den kraftige inflasjonen, mangelen på basisvarer i butikken, matkøene og fremveksten av omfattende svartebørshandel.

¹³Oppenheim 1993:58

Middelklassens og overklassens frykt for fremtiden ble forsterket av at fabrikkarbeidere i flere tilfeller overtok bedriftene. Hva ville arbeiderne gjøre neste gang?

Troen på at Chiles økonomiske krise kunne løses av regjeringskoalisjonen svant hen. I september 1973 fantes få lyspunkter for Unidad Popular og Salvador Allende. Opposisjonen presset på for militær intervensjon i politikken. På gateplan hersket uro, med demonstrasjoner, sabotasjeaksjoner og streikevirksomhet. Mange håpet på en fredelig militær intervensjon, der regjeringen ble kastet og makten overført til høyresiden.

Salvador Allende på sin side nektet å bevæpne arbeiderne i fabrikker og industri da han fryktet at situasjonen kunne utvikle seg til et blodbad.

Klokka 11, den 11. september 1973 gikk de militære til angrep på presidentpalasset. Allende nektet å overgi seg frivillig, og ble senere brakt død ut av palasset.

Kuppet mot Allende og innføringen av militærdiktatur

Militærkuppet i september 1973 fikk omfattende konsekvenser for det chilenske samfunnet.

Det ble snart klart at de militære ikke ville kalle til nyvalg, men beholde makten selv i uoverskuelig fremtid. General for Hæren, Augusto Pinochet, ledet juntaen der alle våpengrenene var representert. I juntaens perspektiv trengtes en omfattende forandring av samfunnet. Det skulle bli slutt på de dyptgående konfliktene mellom ulike lag av samfunnet, og marxistene skulle fjernes som en politisk maktfaktor. De militære mente at samfunnet var blitt for politisert. Partipolitikk ble forbudt, og de politiske institusjonene ble stengt. Alle som hadde hatt befattning med Unidad Popular og andre venstresidegrupperinger ble sett som fiender av staten. Dagene etter kuppet den 11. september ble derfor preget av politisk motivert vold som rystet det chilenske samfunn. Mange som ble tatt, ble skutt umiddelbart. Andre ble tvangsplassert på fotballstadioner, hvor de ble utsatt for tortur. Mange høytstående politiske aktive i Unidad Popular ble overført til Dawson-øya helt sør i landet, hvor de utførte tvangsarbeid under umenneskelige forhold. Væpnet motstand mot de militære var i praksis ikke-eksisterende.

De militære rettferdiggjorde imidlertid sine handlinger ved å hevde at venstresiden skulle ha planlagt et angrep mot de militære. De hevdet også at det eksisterte en hemmelig plan blant de venstreradikale; Plan Zeta. Den bekreftet angivelig at Allenderegjeringen ville avskaffe det

demokratiske styret og innføre et marxistisk diktatur med omfattende utrenskninger av politiske motstandere.

Viktig for den sosiale kontrollen var de militæres omfattende bruk av undertrykkelse og tortur. Mye av de humanitære overgrepene ble utført av det hemmelige politiet, DINAs, som ble etablert kort tid etter kuppet. Tusenvis av mennesker forsvant, uten noen gang å komme til rette igjen. Det var ikke bare politisk aktive som ble ofre for forfølgelsen. Bønder som hadde deltatt i jordbruksreformen, jobbet i kollektivbruk eller på eget initiativ tatt over storgods, var også i de militæres søkelys.

Undertrykkingen fant også andre former enn tortur og drap. Flere profilerte politikere ble tvunget til å forlate landet i etterkant av kuppet. Gjentatte ganger ble mennesker hentet fra sine hjem om natten. Flere ble, kun iført pyjamas, kjørt til den argentinske grensen i Andesfjellene og forlatt der. Forfølgelsen rammet stadig flere grupper. Moderate politikere ble etter hvert ofre, sammen med fagforeningsledere, journalister og ansatte ved universiteter.

Fra kuppemakernes ståsted var undertrykkingen som preget den første fasen av militærstyret vellykket. Den hindret opptøyer mot de nye makthaverne, og fjernet så godt som all organisert motstand mot regimet. Den eneste faren som truet militærjuntaen, var rivaliseringen innad i det militære, samt eksilchilenere som ønsket å danne en chilensk regjering utenlands.¹⁴ Det var først mot slutten av 1970-tallet og ut over 1980-tallet at motstand mot regimet ble tydelig på parti- og organisasjonsplan.¹⁵

Situasjonen i Chile vekket oppsikt internasjonalt og førte til et omfattende engasjement for menneskerettighetssituasjonen i landet. Det internasjonale Røde Kors fikk tillatelse til å besøke Nasjonalstadion i Santiago, som var omgjort til et tortursenter. Institusjoner, spesielt universiteter i en rekke land, inviterte politiske fanger for å lette deres muligheter for trygt leide ut av Chile. Flere tusen mennesker ble drept eller forsvant i løpet av de 16 årene militærjuntaen satt med makten. Chile fikk et demokratisk styre i 1989.

¹⁴ Hugh O'Shaughnessy, *Pinochet: The politics of torture*, New York: New York university press, 2000:65

¹⁵ Oppenheim 1993:172

Norges relasjon til Chile.

Inntil 1970-tallet hadde Norge få forbindelser til Chile. Landets geografiske beliggenhet langt unna Norge skapte lite grobunn for utstrakt kontakt. Likevel har det vært samkvem landene imellom, først og fremst knyttet til polarekspedisjoner, fiske og skipsfart. I 1880-årene kom de første norske immigrantene til Chile, med planer om å etablere en norsk koloni i Magallanes; "Normannia". Roald Amundsen besøkte Punta Arenas to ganger. Senere deltok norske hvalfangere aktivt i den gryende virksomheten i Antarktis. Mest kjent er kaptein Adolf Andresen som drev stort på begynnelsen av 1900-tallet. På samme tid etablerte flere norske familier seg i kystbyene. Så tidlig som i 1906 ble det opprettet diplomatiske forbindelser mellom Norge og Chile.¹⁶

På 1970-tallet var handelen mellom Norge og Chile fortsatt liten. Verdien av norsk eksport og import til/fra Chile var i norske kroner:¹⁷

1972: Import: 3.060 millioner, eksport: 5.953 millioner

1973: Import: 3.673 millioner, eksport: 31.235 millioner

1974: Import: 1.967 millioner, eksport: 6.485 millioner

Norsk bistand til Chile var også ubetydelig på 1970-tallet. Under Allendes presidentperiode ble det inngått en avtale om faglig samarbeid innenfor sjøtransportområdet. Den praktiske gjennomføringen av denne avtalen var imidlertid ikke påbegynt på tidspunktet for statskuppet i 1973, og avtalen ble ikke videreført senere. Norge disponerte også et fond under Den interamerikanske utviklingsbank på 2 millioner amerikanske dollar. Pengene skulle brukes til universitetsutbygging i Chile. Denne planen ble også skrinlagt på grunn av det chilenske militærkuppet.¹⁸

Chile var altså et perifert land, politisk og handelsmessig, ved inngangen til min undersøkelsesperiode. Det chilenske presidentvalget i 1970 og Salvador Allendes presidentperiode frem til 1973 medførte ingen vesentlig endring i forholdet landene imellom. I etterkant av det chilenske statskuppet var det imidlertid flere politiske røster i Norge som uttrykte anger over at Norge ikke hadde gitt støtte til Allendes politiske prosjekt.

¹⁶ <http://www.noruega.cl/norsk/Norway+in+Chile/norway+in+chile.htm>. 01.10. 2009

¹⁷ <http://www.ssb.no/histstat/>: statistisk årbok 1975. Tabell 210 s. 171 Det har ikke lyktes meg å finne hva den markante økningen i eksport til Chile i 1973 bestod i.

¹⁸ St.tid. ss. 2696 (1973-74)

Kuppet i Chile ble et hardt slag for troen på at et land gjennom demokratiske og parlamentariske midler kunne løse et utviklingslands grunnleggende problemer.

Utenriksminister Knut Frydenlund hevdet fra Stortingets talerstol høsten 1973: ”En lærdom vi kan trekke av det som skjedde i Chile, er at vår solidaritet med demokratiske og progressive krefter ikke må komme for sent.”¹⁹ På denne måten beklaget utenriksministeren at Norge ikke hadde støttet Salvador Allende mens det ennå var tid.

Storingsrepresentant for Arbeiderpartiet, Tor Oftedal, fulgte opp utenriksministerens erkjennelser med et innlegg i Arbeiderbladet noen dager senere. Her hevdet Oftedal at han ikke ble kvitt ... ”den tvilens djevel som gnager i mitt sinn. Kunne vi ha bidratt mens det enda var tid?”²⁰ Han føyde også til: ”Våre reaksjoner etter det tragiske militærkuppet har vært både voldsomme og oppriktige. Men nå kan vi, som utenriksministeren påpekte²¹, bare uttrykke vår solidaritet med Allende gjennom støtte til hans tilhengere som søker tilflukt for å unngå forfølgelse”.²²

Utenriksminister Frydenlund tilkjennega i 1973 altså en positiv holdning til den avdøde chilenske presidentens regime ved å karakterisere det som demokratisk og progressivt. Dette var et syn på den chilenske politiske utviklingen under Allende som ikke ble delt av den norske ambassadøren i Chile, Ditlef Knudsen.

Knudsen var ambassadør i Chile i årene Salvador Allende satt ved makten. I rapportene til Utenriksdepartementet uttrykte han en dyp mistro til den chilenske presidenten. I forkant av det chilenske presidentvalget den 4. september 1970 hevdet for eksempel Knudsen at Allendes kandidatur gjorde at mange i Chile vurderte valget som en kamp mellom fortsatt demokratisk frihet eller et sosialistisk styre etter østeuropeisk mønster. Allende ble levnet liten sjanse ved valget da Knudsen mente at chilenerne ville ta avstand fra hans ”radikale reformpolitikk”.²³ Hva ambassadøren la i begrepet ”radikal reformpolitikk”, kom for øvrig frem i senere innberetninger til Utenriksdepartementet. Før det chilenske presidentvalget i 1970 hevdet Knudsen at dersom Allende skulle vinne valget, ville Chile ... ”i så fall bli det

¹⁹ St.tid. ss. 321 (1973-74)

²⁰ Arbeiderbladet 13.11.1973

²¹ I den utenrikspolitiske redegjørelsen 9.11.1973

²² Arbeiderbladet 13.11.1973

²³ UD. 25. 432:V11. Amb. Santiago til UD 17.2. 1970

første land som ad demokratisk vei og ved frie valg innfører et tilnærmet diktatorisk styresett”.²⁴

Senere samme år skrev Knudsen til Utenriksdepartementet: ”Personlig er jeg redd for at endringene som kommer vil finne sted efter mønster av folke-demokratiene i Europa d.v.s. i det såkalte demokrati´s navn med en ”umerkelig” overgang ved tilsynelatende helt lovelige (sic) midler fra et fritt til et fullstendig statskontrollert for ikke å si diktatorisk styre.”²⁵

Etter presidentvalget den 4. september 1970 rapporterte Knudsen at Allende sannsynligvis ville gå forsiktig til verks i første omgang for å unngå en intervensjon fra de militære. Samtidig antydte ambassadøren at Allende nå måtte søke støtte fra mellomsjiktet i det politiske liv i forbindelse med det endelige, konstituerende valget i Kongressen den 24. oktober. Det ville motivere ham til å føre en forsiktig politikk til å begynne med. Innberetningen fra ambassaden ble avsluttet med å hevde at ...”kommunistene er kommet i regjeringsposisjon ad demokratisk vei i et latinamerikansk land, et land som har vært høysetet for demokratiet i dette område...”.²⁶

I årene frem mot Allendes fall i 1973 ble temaet demokrati/diktatur i Chile gjentatte ganger nevnt i ambassadens rapporter til Utenriksdepartementet. Knudsen uttrykte hele tiden stor mistillit til den chilenske presidenten.²⁷ Hans vurderinger avvek dermed kraftig fra utenriksminister Frydenlunds syn på Allende slik det fremkom høsten 1973. Den norske utestasjonens innberetninger stod også i sterk kontrast til den nærmest unisone hyllesten av den chilenske presidenten i norsk opinion etter kuppet mot ham i september 1973.

Det var først med kuppet i 1973 at Chile kom på den utenrikspolitiske dagsorden i Norge. De umiddelbare politiske reaksjonene på den dramatiske situasjonen var skarpe. I etterkant av kuppet mottok Norge ca. 400 chilenske flyktninger. Det skapte sterkere bånd landene imellom enn hva kulturell og geografisk avstand skulle tilsi.

Norsk opinions forhold til Chile

Den chilenske politiske utviklingen under Allende fikk som nevnt en begrenset oppmerksomhet blant politisk engasjerte mennesker i Norge. Men unntak fantes.

²⁴ UD. 25. 432:V11. Amb. Santiago til UD 2.3. 1970

²⁵ UD. 25. 432:V11. Amb. Santiago til UD 19.10.1970

²⁶ UD. 25. 432:V11. Amb. Santiago til UD 8.9.1970

²⁷ Se for eksempel UD. 25. 432: V11. Amb. Santiago til UD 19.1.1971, 20.2.1971

Forfatter, nødhjelpsarbeider, naturvernforkjemper og organisasjonsleder Dag Hareide ga i 1973 ut boka *Chile* på Pax forlag. Den demokratiske politiske prosessen som kom i gang ved Allendes maktovertakelse karakteriserte Hareide som *den chilenske vei til sosialismen*.²⁸ Hareide hevdet at Chile var interessant for nordmenn fordi Chile angivelig hadde mange likhetstrekk med Norge politisk, industrielt, klassemessig og konstitusjonelt. På flere viktige samfunnsområder skilte Chile seg også ut fra andre land i Latin-Amerika. Hareide mente derfor at landet var ...”mer relevant som modell for Vest-Europa enn de fleste land i Latin-Amerika.”²⁹

Dag Hareide var ikke alene i Norge om å være opptatt av ”den chilenske vei til sosialismen”. Både Aftenposten og Arbeiderbladet hadde i årene 1970-1973 en rekke analyser og nyhetsartikler om Chile og om den politiske utviklingen under Allende; Aftenposten med en klar negativ vinkling.

Aftenpostens syn på Allende hadde klare likhetstrekk med den norske ambassadøren Ditlef Knudsens analyse. På den chilenske valgdagen den 4. september 1970 hevdet avisa at følgene av en demokratisk valgt kommunistisk president ville bli store. Fidel Castro på Cuba ville få øket sin anseelse, og utfallet ville innebære en seier til Kina og Sovjetsamveldet.³⁰ Etter valget fulgte avisa opp med å hevde at Chile hadde fått en president som ville gjøre landet til ”et nytt Cuba.”³¹ Kommunistene hadde kommet til makten i et latinamerikansk land med stabilt styresett.³²

Arbeiderbladet analyserte Allendes valgseier annerledes enn Aftenposten og den norske ambassadør Knudsen: I en entusiastisk lederartikkel dagen etter valget av Allende het det: ”For alle som ønsker en fredelig sosial revolusjon på demokratiske premisser i Latin-Amerika, er det grunn til å hilse med glede mulighetene for et chilensk eksperiment.”³³ Avisa hevdet imidlertid at Allende neppe ville lykkes med å sosialisere det chilenske samfunnet. Problemet var, slik Arbeiderbladet så det, at Allende ville operere innenfor systemet og gå

²⁸ Dag Hareide (red), *Chile På vei til sosialismen?* Oslo: Pax forlag, 1973:7. Boka kom ut i Norge før kuppet i Chile den 11. september. Begrepet ”Den chilenske vei til sosialismen” henspiller på at Allendes politiske program innebar å omdanne Chile til et marxistisk samfunn innenfor den eksisterende konstitusjonen og ved demokratiske midler.

²⁹ Hareide 1977:7

³⁰ Aftenposten 4.9.1970

³¹ Aftenposten 7.9.1970

³² Aftenposten 7.9.1970

³³ Arbeiderbladet 10.9.1970

forsiktig fram. ”Å akseptere det borgerlige systemets spilleregler er nok nødvendig for å bli valgt til president, men det er neppe tilstrekkelig for å gjennomføre dypere endringer i samfunnet.”³⁴

Vi har sett at Chile fikk en begrenset oppmerksomhet i norsk opinion og offentlighet før kuppet i 1973. Historiker og utenriksmedarbeider Jakob Sverdrup pekte i Arbeiderbladet allerede i 1970 på forhold som kan medvirke til å forklare den manglende interessen for landet.³⁵ Sverdrup viste til at Afrika og Asia til da hadde blitt viet langt mer interesse, og at det hadde sin naturlige forklaring: De latinamerikanske landene hadde for lengst oppnådd uavhengighet, så det foregikk ikke noen etablering av nye stater på kontinentet. De politiske og sosiale problemene i Latin-Amerika var av en stabil karakter som ikke skapte et nevneverdig engasjement i andre deler av verden.

Det var med kuppet mot Allende i september 1973 at interessen for det latinamerikanske landet ble vakt. I etterkant av det chilenske militærkuppet ble da også, som vi skal se, utenrikstjenesten møtt av en rekke krav i Chile-politikken.

³⁴ Arbeiderbladet 18.9.1970

³⁵ Arbeiderbladet 5.11.1970

3 EN KONFLIKTFYLT START FOR FLYKTNINGHJELPEN

Melding om det chilenske militærkuppet tikket inn på Utenriksdepartementets telefax den 12. september 1973. To dager etter kuppet instruerte Utenriksdepartementet den norske ambassaden i Santiago om å avstå fra handlinger som kunne betraktes som en anerkjennelse av det nye regimet.³⁶ Samme dag, den trettende september, ga statsminister Lars Korvald en erklæring der han beklaget demokratiets fall i Chile. Korvald uttrykte sin bekymring for den politiske utviklingen i hele Latin- Amerika, i en situasjon der et land med så sterke demokratiske tradisjoner som Chile hadde opplevd at hæren med vold styrtet landets lovlig valgte president.³⁷

Det militært ledede kuppet mot Salvador Allende den 11. september 1973 satte en ny dagsorden for det norske embetsverket. Oppgavene for Utenriksdepartementet og den norske ambassaden i Santiago var ikke lenger primært å observere den politiske utviklingen i Chile. Med kuppet ble embetsverket møtt av konkrete utfordringer og oppgaver. Det var i hovedsak to saker Utenriksdepartementet kom til å beskjeftige seg med: Spørsmålet om hvilken grad av diplomatisk kontakt Norge skulle ha til det nye chilenske regime, samt spørsmålet om flyktninghjelp til de politisk forfulgte.

Det chilenske statskuppet skapte også et stort engasjement i deler av norsk opinion. En bemerkelsesverdig side ved dette engasjementet var at "alle" ble Allende-tilhengere. Både i opinionen og hos myndighetene hersket en utbredt enighet om at statskuppet i Chile var et grovt overtramp mot en lovlig valgt demokratisk regjering, og det var få som kritiserte den avdøde chilenske presidentens avgåtte regime. Det motsetningsforholdet som likevel vokste frem mellom norsk opinion og norske myndigheter i Chile-spørsmålet, angikk derfor norske myndigheters håndtering av følgene av statskuppet.

Dette kapitlet skal fokusere på to sider av norsk Chile-politikk. Jeg skal begynne fremstillingen med å vise at spørsmålet om Norges diplomatiske forbindelse til det nye

³⁶ UD. 25. 432: IX. UD til amb. Santiago 13.9.1973

³⁷ UD. 25. 432: IX. Gjenpart av telegram fra UD til amb. Santiago 13.09.1973

regimet i Chile fikk en rolle i norsk offentlighet som ikke spilte dets utenrikspolitiske betydning. Norske myndigheter fulgte en etablert praksis i saken og tok ikke hensyn til omfattende krav om at Norge skulle bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile.

Hoveddelen av kapitlet skal imidlertid omhandle Fleischer-saken i norsk Chile-politikk. En svensk aksjon mot den norske ambassaden i Santiago ledet til store presseoppslag og en omfattende kritikk av norsk utenrikstjeneste. Formålet med fremstillingen er derfor å analysere Fleischer-saken og forklare hvorfor den politiske beslutningen om at Norge skulle bidra humanitært i Chile fikk en så tung start.

Den første utfordringen som møtte Utenriksdepartementet og den politiske ledelse etter kuppet, var imidlertid et omfattende opinionspress mot Utenriksdepartementet i spørsmålet om hvilken type diplomatisk kontakt Norge skulle ha til det nye regime i Chile. Hvilke aktører søkte å påvirke Utenriksdepartementet i spørsmålet? Hva var deres krav?

Norsk opinion: Bryt!

Høsten og vinteren 1973 mottok Utenriksdepartementet en rekke krav om diplomatisk brudd med den chilenske militærjuntaen. Chile-engasjementet i befolkningen hadde imidlertid i denne tidlige fasen etter kuppet et fragmentert preg, så henvendelsene til departementet kom fra en rekke aktører og miljøer.

Budskapet til Utenriksdepartementet var forholdsvis ensartet. I en tidagers periode fra den 17. til den 27. september hevdet for eksempel samtlige av de seks organisasjonene som henvendte seg til Utenriksdepartementet at kuppet mot Allende var satt i gang av "internasjonal storkapital", "internasjonal imperialisme", USA og / eller multinasjonale selskaper. Tre av organisasjonene gikk eksplisitt inn for at Norge måtte bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile, mens samtlige krevde at Norge på ulike måter måtte gå i bresjen for en internasjonal motstand mot militærjuntaen i Chile.

Disse tidlige henvendelsene til Utenriksdepartementet ble fulgt av en økende strøm av henvendelser fra avholdsorganisasjoner, politiske ungdomspartier, studentorganisasjoner og fagbevegelsen på alle nivåer. Kravet om å bryte de diplomatiske forbindelser til Chile ble i tillegg fremsatt på andre måter enn gjennom brev til Utenriksdepartementet. I en rekke

foreninger og klubber innenfor arbeiderbevegelsen ble avskyresolusjoner vedtatt og kravet om ikke-anerkjennelse fremsatt.

Selv om henvendelsene til Utenriksdepartementet og erklæringene fattet på organisasjonshold varierte noe i sine krav til Utenriksdepartementet, var aktørenes forståelse av den politiske situasjonen i Chile bemerkelsesverdig ensartet: Kuppet mot Allende ble som nevnt sett som forårsaket av USA og "internasjonal imperialisme" i ulike avskygninger. Allende ble av de samme aktørene beskrevet som en representant for "de progressive krefter" i verden og som en representant for "folkeviljen". Felles for de fleste erklæringene var også at de krevde at Norge brøt de diplomatiske forbindelsene med Chile. Der dette kravet ikke ble uttalt eksplisitt, var likevel gjennomgangstonen at Norge måtte innta en konfronterende holdning til det nye regimet. Sammenhengen mellom forståelsen av årsakene til kuppet og kravet om en slik markeringslinje ble ikke forklart tilstrekkelig. Det er likevel nærliggende å konkludere med at det var naturlig for mange å innta en skarp holdning ut fra den forståelsen av årsakene til kuppet som lå til grunn. USA/ CIA, "internasjonal kapital" og "internasjonal imperialisme" stod ikke høyt i kurs på den politiske venstreside i Norge i 1973.

Den 17. september, seks dager etter det chilenske militærkuppet, ble det arrangert et solidaritetsmøte for Chile på Youngstorget i Oslo. Arrangementet ble organisert av LO, med støtte fra en rekke forbund og fagforeninger. Initiativet ble tatt av Jern og Metall, som hadde fått et stort antall henvendelser fra klubber som krevde en reaksjon på kuppet i Chile. Formannen i Oslo Jern - og Metall, Ragnar Kalheim, holdt en appell der han hevdet at kuppet kom i stand ved en militæraksjon, støttet av internasjonal storkapital. Hovedtaler var internasjonal sekretær i LO, Thorvald Stoltenberg. Han pekte på at kuppet viste at de som hadde mektige økonomiske interesser, makt og privilegier å forsvare, ikke tolererte en fredelig og demokratisk samfunnsomdanning. Et hovedkrav som ble fremsatt på folkemøtet, var at Norge måtte bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile.³⁸

Den 5. oktober 1973 ble den tverrpolitiske organisasjonen "Solidaritetskomiteen for Chile" stiftet. Formålet med komiteen var å drive informasjonsarbeid om situasjonen i Chile, samt å påvirke norske myndigheters Chile-politikk ved å: 1) arbeide for frigivelse av politiske fanger, 2) at det skulle gis politisk asyl i Norge for politisk forfulgte i Chile, 3) presse på for at Norge

³⁸ Arbeiderbladet 18.9.1973

skulle bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile og 4) se til at den norske regjering ikke ytte økonomisk hjelp til juntaen i Chile.³⁹

Med etableringen av Solidaritetskomiteen for Chile var mange av de aktører som engasjerte seg for Chile samlet i en organisasjon. Et av organisasjonens viktigste formål var altså å bidra til at Norge fulgte en konfronterende linje i Chile-politikken og brøt de diplomatiske forbindelsene med landet.

Nordisk fellesopptreden i anerkjennelsesspørsmålet

Båndet til de andre nordiske land gjenspeilte seg i norsk utenrikspolitikk også i etterkant av kuppet mot Allende. Det var naturlig for Utenriksdepartementet å samkjøre sin politikk i anerkjennelsesspørsmålet med våre naboland. Norsk orientering i spørsmålet om diplomatisk status til det nye regime i Chile rettet seg fremfor alt mot Sverige, men også mot de andre skandinaviske land.

Den svenske statsminister Olof Palme gikk hardt ut dagen etter kuppet og fordømte høyrekreftenes bruk av vold for å styrte den folkevalgte presidenten. Palme hevdet at Allendes indre og ytre fiender hadde søkt å knuse hans regime i hele presidentens regjeringsperiode, og han oppfordret en internasjonal opinion til med kraft å reagere mot høyrekreftenes overgrep i Chile.⁴⁰ Palmes uttalelser er i tråd med påstanden til Francis Sejersted om at Palme hadde en klar venstreprofil i sin utenrikspolitikk.⁴¹ Palme hadde holdt en høy profil som kritiker av USA i Vietnam-spørsmålet, og det er nærliggende å tro at det lå en skarp USA-kritikk bak hans uttalelser om at ”ytre fiender” hadde bidratt til å styrte Allende-regjeringen. En grunnleggende ulikhet mellom Norge og Sverige i forbindelse med håndteringen av det chilenske militærkuppet var selvsagt at Sverige stod utenfor NATO. Palme stod friere og kunne høste innenrikspolitisk gevinst med sitt utpregede ideologiske standpunkt.⁴²

Danmark reagerte ikke tilsvarende svenskene på det chilenske militærkuppet. Landets praksis i spørsmålet om anerkjennelse av nye regimer i kjølvannet av kolonioppløsninger og endrete regimer i ulike deler av verden lignet mye på den praksis som ble fulgt i Norge. Blandingen

³⁹ Morgenbladet 8.10.1973

⁴⁰ UD 25.4.32: IX: rapport fra Amb. Stockholm til UD 17.9.1973

⁴¹ Francis Sejersted, *Sosialdemokratiets tidsalder*, Oslo: Pax forlag A/S, 2005:365

⁴² Sejersted 2005:366

av folkerettslige og politisk-ideologiske kriterier for anerkjennelse hadde skapt en uklar situasjon, hvor Danmarks diplomatiske relasjon i forhold til land og regimer til stadighet forårsaket vanskelige innenrikspolitiske diskusjoner. Behovet for en avklaring av hva en anerkjennelse innebar, løste seg i mars 1973. Da ble det bestemt at kriteriet for anerkjennelse av land og regimer utelukkende skulle bero på folkerettslige kriterier. Avklaringen innebar at danskene kun skulle anerkjenne land, ikke regjeringer. Prinsippet om at anerkjennelse skulle gjelde land og ikke regimer førte til at Danmark ikke reagerte diplomatisk på militærkuppet i Chile i 1973.⁴³

Et internt notat i Utenriksdepartementet den 18. september oppsummerte Danmarks og Sveriges holdning til spørsmålet om diplomatisk kontakt med Chile. Den danske Venstre-regjeringen fulgte den samme linje som Norge og inntok en avventende holdning.⁴⁴ Noten om maktovertakelse ble ikke besvart, og den danske ambassade i Santiago var instruert til ikke å foreta seg noe som kunne tolkes som en anerkjennelse av regimet. Det svenske utenriksministeriet hadde gjenopptatt forbindelsene med chilenske myndigheter for å kunne følge opp sine forpliktelser overfor Cuba etter overtakelsen av landets interesser i Chile. Svenskene hadde imidlertid ikke besvart noten om overtakelse og foretrakk at de nordiske land inntok et felles standpunkt i spørsmålet.⁴⁵

Internasjonalt gikk imidlertid utviklingen i retning av at den chilenske militærjuntaen ble anerkjent av stadig flere land. I løpet av de første to ukene etter kuppet hadde de fleste latinamerikanske stater anerkjent det nye regimet. Den 1. oktober rapporterte den norske ambassaden i Santiago til Utenriksdepartementet at Nord-Amerika og så godt som hele Vest-Europa hadde fulgt de latinamerikanske landenes eksempel. Ifølge rapporten ble norske interesser, særlig skipsfart, skadelidende på grunn av den manglende norske anerkjennelsen.⁴⁶ Den norske ambassaden i Santiago understøttet sin oppfordring til Utenriksdepartementet om å anerkjenne Chile ved å ...”tilføye ro og orden i landet arbeidslivet godt i gang. Regjeringen erklærer igjen opprettholdt alle sosiale fremskritt.”(sic)⁴⁷

⁴³ Nikolaj Petersen. Dansk udenrigspolitik historie 6: Europeisk og globalt engagement 1973-2003 (red: Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk, Nikolaj Petersen) København: Gyldendal 2004:146

⁴⁴ Dansk statsminister: Poul Hartling. Dansk utenriksminister: Ove Guldberg

⁴⁵ UD 25.4.32: IX. Rapport fra UD. 2. politisk kontor 18.9.1973

⁴⁶ UD. 25. 432:X. Rapport fra amb. Santiago til UD 1.10.1973

⁴⁷ UD. 25. 432:X. Rapport fra amb. Santiago til UD 3.10.1973

Utenriksdepartementet instruerte ambassaden den 4. oktober om å gjenoppta arbeidsmessig kontakt med det chilenske utenriksministeriet på lavt nivå. På eventuelle spørsmål fra chilensk side om dette innebar en anerkjennelse, ble ambassaden instruert til å svare at Norge, i tråd med nyere tids folkerettslige praksis, kun anerkjente stater og ikke regimer.⁴⁸ Det betød i praksis at det ikke ble aktuelt med en formell anerkjennelse av det nye regimet i Chile.

Vi har sett at Utenriksdepartementet var under et betydelig opinionspress i spørsmålet om diplomatisk kontakt til det nye regimet i Chile. Kan Utenriksdepartementets samkjøring i saken med de nordiske naboland forstås dit hen at Norges diplomatiske relasjon til Chile var et vanskelig utenrikspolitisk spørsmål for departementet?

Norsk markeringspolitikk

Det synes ikke å være tilfelle at spørsmålet om diplomatisk kontakt til militærjuntaen var et vanskelig spørsmål. Myndighetene fulgte en etablert praksis i saken. Det var ingen gevinst ved å avvike fra denne praksisen i dette konkrete tilfellet. Måten Utenriksdepartementet håndterte anerkjennesspørsmålet må derfor først og fremst forstås som en måte å markere egne politiske holdninger og verdier i en sak som var folkerettslig ukomplisert.

Den praksis som ble fulgt de senere år ved regimeendringer, var at man ikke foretok noen umiddelbar anerkjennelse fra norsk side, men gjenopptok normale forbindelser med landets nye myndigheter etter en viss tid. Det innebar at Norge ikke foretok en uttrykkelig anerkjennelse av det nye chilenske regimet, men gjenopptok en diplomatisk forbindelse som var midlertidig brutt. Det eneste krav som ble stilt, var at de nye makthaverne hadde full kontroll over situasjonen i landet. I henhold til norsk praksis var det også vanlig at Utenriksdepartementet ventet til de mest betydningsfulle land i regionen, samt stormaktene, hadde anerkjent det nye regimet. Tidspunktet for å gjenoppta normale forbindelser ble også påvirket av hvilke norske interesser som ble berørt av spørsmålet, og hvorvidt det fantes noen fast norsk representasjon i landet. Bakgrunnen for denne etablerte praksisen var et ønske i mange vestlige land om å avpolitisere spørsmålet om diplomatisk status til nye regimer.⁴⁹

Det var ingen grunn for Utenriksdepartementet å avvike fra etablert praksis for å imøtekomme det opinionspresset som lå i saken. Mange av de samme aktørene som krevde at Norge skulle bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile, gikk samtidig inn for at Norge skulle stå i

⁴⁸ UD. 25. 432:X. Telegram UD til amb. Santiago 4.10.1973

⁴⁹ UD. 25. 432. UD- notat. 2. politisk kontor 2.10.1973

fremste rekke i det humanitære arbeidet i Santiago gjennom å gi asyl i den norske ambassaden. Det ville selvsagt ikke la seg gjøre hvis Norge brøt de diplomatiske forbindelsene til Chile.

Det var heller ingen grunn for Utenriksdepartementet å avvike fra denne etablerte praksisen i et forsøk på å påvirke den politiske utviklingen under militærjuntaen. Chile var uten utenrikspolitisk betydning for norsk utenrikspolitikk. Norge var tilsvarende perifert for den chilenske militærjuntaen. Det er derfor lite trolig at man i Utenriksdepartementet har vurdert at en manglende norsk eller nordisk gjenopptakelse av de diplomatiske forbindelser ville ramme den chilenske militærjuntaen politisk eller økonomisk. Chiles store eksportartikkel, kobber, var for øvrig sterkt etterspurt på verdensmarkedet.⁵⁰ En manglende norsk gjenopptakelse kunne imidlertid avskjære norske myndigheter fra den kunnskap og påvirkning som normale forbindelser gav.

Orienteringen mot Danmark og Sverige i prosessen frem mot anerkjennelse av Chile var en utenrikspolitisk utøvelse uten reell politisk betydning for selve anerkjennelsesspørsmålet. Det nordiske samarbeidet i saken kan neppe forklares med at spørsmålet ble opplevd som så kontroversielt og politisk betent at det var nødvendig med politiske allierte utenfor landets grenser. Hele anerkjennelsesproblematikken var som nevnt avpolitisert i henhold til praksisen på området. En anerkjennelse av Chile ville således ikke bli oppfattet internasjonalt som at Norge og øvrige nordiske land ga sin støtte til juntaen. Forsøket på å samkjøre politikken med de andre nordiske land kan derfor ha vært motivert av et ønske om omkostningsfritt å bekrefte Skandinavia som en sterk sosialdemokratisk blokk, samt et ønske om også her å bygge bro over kløften som kunne følge av ulike sikkerhetspolitiske valg.

Norske myndigheter markerte også eget politisk ståsted ved å være et av de siste vestlige land og det siste nordiske land som gjenopptok den diplomatiske kontakten med Chile. Det var imidlertid ingen formell grunn til at dette skrittet ikke ble tatt på et tidligere tidspunkt. Utenriksdepartementet hevdet i et internt notat at ved tilbakeholdelsen av anerkjennelse ...”er det norske syn på kuppet blitt klart demonstrert...”.⁵¹ Den politiske markeringen mot det chilenske regimet ble avsluttet så snart den norske ambassaden i Santiago rapporterte til

⁵⁰ Aftenposten 29. 9.1973

⁵¹ UD 25.4.32: X. Rapport fra UD. 2. politisk kontor 2.10.1973

Utenriksdepartementet at en manglende norsk anerkjennelse kunne skade de riktignok begrensede norske industri- og skipsfartsinteresser i Chile.⁵²

Flyktninghjelp i Chile?

Vi har sett at det chilenske militærkuppet skapte en politisk polarisering i Norge som nedfelte seg i et omfattende opinionskrav om et norsk diplomatisk brudd med Chile. Aktørene som søkte å påvirke myndighetenes i saken, fikk imidlertid ikke gehør for sitt syn.

Utenriksdepartementet opprettholdt de diplomatiske forbindelsene til militærjuntaen i samsvar med en etablert praksis i saken.

Den manglende gjennomslagskraften i anerkjennelsesspørsmålet må imidlertid ikke tas til inntekt for at den hjemlige opposisjonen til norsk Chile-politikk hadde utspilt sin rolle. Den politiske og ideologiske polariseringen i Norge som fulgte av kuppet mot Salvador Allende, fikk fornyet styrke da pressen etter kort tid kunne fortelle om tortur, drap og forsvinninger i militærjuntaens Chile. Politiske flyktninger søkte beskyttelse i utenlandske ambassader, og den norske ambassaden i Santiago kom derfor snart i medias søkelys. Kravet til norske myndigheter denne gang var tydelig: Norge skulle bistå Salvador Allendes forfulgte tilhengere gjennom å innvilge asyl i den norske ambassaden i Santiago.

Dette innevarslet en side av norsk Chile-politikk som var langt mer komplisert for Utenriksdepartementet og den politiske ledelse enn anerkjennelsesspørsmålet hadde vært. Det skulle vise seg at den norske ambassadøren til Chile, Julius Christian August Fleischer, håndterte den humanitære tragedien som fulgte av kuppet på en måte som ledet til omfattende kritikk av norsk utenrikstjeneste. Denne kritikken ble forsterket av at svenskenes ambassadør i Chile, Harald Edelstam, umiddelbart etter kuppet tok føringen i det humanitære arbeidet i Santiago. Fremstillingen av "Fleischer-saken" skal derfor starte med en kort redegjørelse for den svenske ambassadør Harald Edelstams humanitære innsats i Santiago høsten 1973. I tillegg til å forklare intensiteten i opinionspresset mot den norske politiske ledelse og embetsverket i Chile-spørsmålet, ble Edelstams embetsutøvelse og hans måte å håndtere militærjuntaen på sentral for de valgene man gjorde fra norsk side i Chile-politikken.

Svenskenes særstilling i flyktninghjelpen

Den svenske ambassadøren i Chile, Harald Edelstam, startet sitt virke i Santiago i oktober 1972.⁵³ Dagen etter kuppet, den 12. september 1973, overtok Edelstam den cubanske

⁵² For eksempel UD 25.4.32: X. Rapport fra amb. Santiago til UD 1.10.1973

ambassaden på dramatisk vis. Den cubanske ambassaden var beleiret av militære styrker, og en ambassadeansatt var skutt utenfor ambassadebygget. Chiles militærjunta brøt samme dag de diplomatiske forbindelsene til Cuba, og det cubanske tjenestepersonellet ved ambassaden fikk tolv timer på seg til å forlate Chile. I denne situasjonen oppsøkte Edelstam den cubanske ambassaden, som lå to hus bortenfor den svenske ambassadørboligen. Etter heftige disputer med militære styrker utenfor ambassaden fikk Edelstam tillatelse til å besøke den cubanske ambassadøren i ti minutter. Da Edelstam ble ropt ut av bygget, nektet han å komme ut og kalkulerte med at de militære ikke ville angripe ambassaden all den tid det var en vestlig ambassadør i hus. På kort tid, og uten å konferere med svensk utenriksdepartement, fikk Edelstam og den cubanske ambassadør Mario Garcia Inchaustegui satt opp en kontrakt som bekreftet at alle cubanske interesser i Chile skulle forvaltes av Sverige. Gjennom diplomatisk kløkt ble det så ordnet med fritt leide for det cubanske ambassadepersonellet og deres familier. I det cubanerne hadde firt det cubanske flagget og de militære skulle trenge seg inn på ambassadeområde, heiste Edelstam det svenske flagget og beordret de chilenske militære til å holde seg utenfor svensk territorium.

Den cubanske ambassaden under svensk administrasjon ble snart fylt opp av politiske forfulgte som søkte beskyttelse. Det samme gjentok seg i den svenske ambassaden. Edelstam åpnet porten for køen av mennesker utenfor, også denne gang uten å konferere med svenske myndigheter.

Fra kuppdagen og i ukene som fulgte, huset Edelstam til en hver tid et høyt antall flyktninger i den svenske og i den tidligere cubanske ambassaden. Forholdene var imidlertid vanskelige. Bygningene den svenske ambassaden disponerte, ble stadig plyndret, og om natten ble det brukt skremselstaktikk ved at de militære drev skyteøvelser utenfor ambassadeboligene.

Edelstam brukte ulike metoder i sitt arbeid med å hjelpe flyktninger. Allerede de første kaotiske dagene etter kuppet, som var preget av vold og unntakstilstand, kjørte den svenske ambassadøren rundt i Santiagos gater i sin hvite Mercedes og plukket opp flyktninger fra ulike dekkadresser. For å få flyktningene overflyttet til latinamerikanske ambassader fikk Edelstam hyppig forandret utseende på flyktningene. Videre ble falske identitetspapirer produsert for å komme forbi vaktholdet rundt den aktuelle ambassaden. En annen metode

⁵³ Mats Fors, *Svarta nejlikan. Harald Edelstam-en berättelse om mod, humanitet och passion*. Stockholm: Prisma forlag, 2009:240

Edelstam benyttet, var å gjemme flyktninger i bilens bagasjerom eller endatil under bilen for på den måten å forsere vaktholdet.

Det er vanskelig å fastslå det nøyaktige antallet flyktninger som berget livet ved den svenske ambassadørens innsats. Forsiktige anslag er at Edelstam fikk brakt 600 personer i sikkerhet i Sverige og 500 flyktninger til ulike latinamerikanske ambassader. Hans innsats for den humanitære situasjonen i Chile strakk seg imidlertid enda lenger. For det første bidro Edelstams bruk av ambassadene til asyl at militærjuntaen etter hvert ga fritt leide ut av landet for flyktninger ikke bare fra den svenske ambassaden, men fra en rekke lands ambassader. For det annet påvirket Edelstam det svenske utenriksdepartementet til å legge press på andre lands utenriksministerier, slik at flere land kunne ta del i flyktninghjelpen gjennom sine ambassader i Santiago. For det tredje fikk Edelstams uredde og direkte uttalelser i pressen satt fokus på den humanitære situasjonen i Chile, noe som i sin tur påvirket opinionen i mange land til å legge press på sine lands myndigheter i flyktningsaken.⁵⁴

Blant nyvunne Chile-engasjerte i Norge må Harald Edelstam ha fremstått eksemplarisk. Gleden over svenskenes innsats kom imidlertid i skyggen da pressen kunne fortelle at mennesker i åpenbar livsfare var blitt avvist ved den norske ambassaden. Norske myndigheters håndtering av kuppet og den etterfølgende flyktningssituasjonen ble derfor en gedigen skuffelse for norske politisk engasjerte mennesker som forventet at den norske ambassaden i Santiago skulle virke som en forlenget arm for eget humanitært engasjement.

Hva ble den norske ambassadøren kritisert for?

Kritikken mot ambassadør Fleischer

Den norske ambassadør til Chile, Julius Christian August Fleischer, leverte sine akkreditiver til president Salvador Allende den 29. august 1973. Fleischer var, før han ble utnevnt til ambassadør i Santiago, ambassadør i Bern og før det generalkonsul i New York. Han kom altså fra to politisk relativt uproblematisk poster til det som skulle vise seg å bli en svært krevende ambassadørpost i Santiago.⁵⁵

Den direkte foranledningen til kritikken mot Fleischer var påstander som kom frem i en avisartikkel 9. oktober i den svenske avisen Dagens Nyheter om en dramatisk hendelse i den

⁵⁴ Fors 2009:247

⁵⁵ Morgenbladet 30.10.1973

norske ambassaden i Santiago to dager før. I følge artikkelforfatter Bobi Sourander ankom han den norske ambassade i Santiago om morgenen 7. oktober 1973 sammen med journalistene Cecilia Bäcklander og Jan Sandquist fra Sveriges radio. Journalistene kom i følge med tre chilenerne, som ønsket asyl i ambassaden. De tre chilenerne ble imidlertid avvist i porten og gitt beskjed om at den norske ambassadøren ikke var til stede. En av journalistene hevdet imidlertid at han tydelig kunne se ambassadør Fleischer i vinduet på dette tidspunktet. De tre journalistene spurte så portvakten om å få snakke med ambassadøren, men fikk samme svar som de asylsøkende hadde fått. De bestemte seg så for å vente utenfor, og satte seg på en benk 30- 40 meter fra porten. Derfra ble de uforvarende vitne til at to personer de ikke hadde kjennskap til, ankom ambassaden i diplomatbil. Da disse også ble avvist i porten, klatret de to over muren til ambassaden og inn på ambassadeområdet. Etter noe tid ankom det chilensk politi, som i følge Souranders artikkel i Dagens Nyheter ble sluppet inn på norsk ambassadeområde. De to personene som hadde tatt seg inn, ble deretter jaget av chilensk bevæpnet politi inne på norsk ambassadeområde, etter først å ha forsøkt å komme seg inn i ambassadebygningen. Etter om lag en halv time kom en representant for ambassaden ut i hagen og snakket med politiet og de to flyktningene, som viste seg å være et boliviansk par. Senere lot ambassadør Fleischer det bolivianske paret få tilhold i ambassaden.⁵⁶

En rekke andre aviser skrev om hendelsen med det bolivianske paret i dagene som fulgte, med litt ulike beskrivelser av det faktiske hendelsesforløpet. I Italias største dagsavis, den seriøse avisen "Corriere del a sera", het det at det bolivianske paret bønnfalt om asyl uten å bli sluppet inn i det norske ambassadebygget. Det var først når paret var i håndjern og ga seg til å hyle og rope, at norsk ambassadepersonell kom ut.⁵⁷

Den dramatiske hendelsen ved den norske ambassaden ble, ikke overraskende, omtalt innad i embetsverket som ytterst pinlig for Norge og norsk utenrikstjeneste.⁵⁸

Kritikken mot ambassadør Fleischer gikk imidlertid ikke bare på enkeltstående uheldige hendelser. Ambassadørens holdninger til kuppet og den humanitære situasjonen i Chile ble kritisert mer generelt. Den norske ambassadøren uttalte seg ytterst sjeldent i norsk presse, men uttalelser han kom med i et intervju i Arbeiderbladet kort tid etter kuppet, falt mange tungt for brystet. Fleischer uttrykte i intervjuet at han ikke trodde at mennesker ble henrettet på politisk

⁵⁶ Dagens Nyheter 9.10.1973

⁵⁷ UD 39.7.9:1. Amb. Roma til UD 12.10.1973

⁵⁸ UD 25.4.32:X. Politisk avd. Internt notat 29.10.1973

grunnlag under militærjuntaens styre. På spørsmålet om hvordan ambassadøren bedømte situasjonen i Chile, hevdet Fleischer at situasjonen var ”Stille og rolig. Livet er i ferd med å bli normalt igjen. Køene forsvinner. Trafikken tar seg opp. Her på ambassaden har vi akkurat fått fyringsolje igjen, så nå er det ingen som fryser.”⁵⁹

Ambassadørens handlinger og antatte holdninger fikk Arbeiderbladet på lederplass til å anbefale at den norske sendemannen måtte kalles hjem til konsultasjoner. Avisa hevdet at det var direkte tåpelig å benekte at henrettelser fant sted når det stadig rant inn øyenvitneskildringer om likhauger i Santiago. Hvis opplysningene som var kommet frem i pressen om hans opptreden i asylsaken og hans holdning til den humanitære situasjonen i Chile, skulle vise seg å stemme, burde ambassadøren overflyttes til andre gjøremål.⁶⁰

Dagbladet på lederplass kom til samme konklusjon som Arbeiderbladet og krevde at Fleischer ble avsatt som ambassadør i Santiago. Fleischer hadde ved sin opptreden sterkt bidratt til å skade Norges forhold til dem som kjempet for å gjeninnføre demokratiet i Chile, og han hadde brutt forutsetningene for å gjøre en god jobb som norsk representant i landet.⁶¹

Den 23. oktober ble det avholdt en demonstrasjon i Oslo til støtte for demokratiske krefter i Chile. Demonstrasjonen ble arrangert av den nyopprettede Solidaritetskomiteen for Chile og var støttet av alle politiske ungdomsorganisasjoner fra Unge Høyre til kommunistenes ungdomsparti. Mangeårig formann i Norges Kommunistiske Parti, Reidar T. Larsen, hevdet i en appell at den norske ambassaden i Santiago måtte stenges straks. Eva Paaske fra Solidaritetskomiteen krevde at alle chilenerne som ønsket det, måtte få politisk asyl i Norge. På bannere i demonstrasjonstoget kunne en lese: ”Kall Fleischer hjem”.⁶²

En Edelstamsk intervensjon i norsk flyktningpolitikk

I biografien om Harald Edelstam fra 2009 hevdes det at bolivianerepisoden den 7. oktober var en aksjon mot den norske ambassade satt i gang av den svenske ambassadør Edelstam og journalistene Sandquist, Bäcklander og Sourander. De tre journalistene kom først med de tre asylsøkerne som ble avvist i porten, mens de to bolivianerne som journalistene ”uforvarende”

⁵⁹ Arbeiderbladet 2.10.1973

⁶⁰ Arbeiderbladet 10.10.1973

⁶¹ Dagbladet 9.10.1973

⁶² Arbeiderbladet 24.10.1973

hadde sett hoppe over ambassadegjerdet, ble brakt til ambassaden av Harald Edelstam i svensk diplomatbil.⁶³

Jeg skal i det følgende vise at Edelstams rolle i ”bolivianerepisoden” ble tematisert av de involverte aktørene i samtiden, og at Fleischer var sikker på at episoden var en svensk aksjon mot ham. Jeg skal også vise til en konkret episode som kan ha foranlediget Edelstams aksjon mot Fleischer. Formålet med aksjonen var å endre norsk flyktningpolitikk i Chile, og mye tyder på at svenske myndigheter i Stockholm ikke var informert i saken.

Den norske ambassadør Fleischer gikk langt i å antyde for Utenriksdepartementet at den svenske ambassadør var involvert i hendelsen som ledet til så mye kritikk mot norsk utenriktstjeneste. I en telefonsamtale med Utenriksdepartementet dagen etter den dramatiske hendelsen uttrykte Fleischer at bolivianerne var hjulpet inn i ambassaden av de svenske journalistene, og at de skulle være brakt til ambassaden i en diplomatbil som Fleischer antok tilhørte den svenske ambassade. Fleischer mente derfor at hele opptrinnet den dagen var en provokasjon satt i verk fra den svenske ambassade, uten at han ville uttrykke det skriftlig.⁶⁴

I en skriftlig rapport samme dag hevdet imidlertid Fleischer at ”Uklart m.h.t. den av svenske journalister omtalte CD – bil som førte bolivianske par hit. Svenskene vet nok men vil ikke si annet enn at den ikke var svensk.”(sic)⁶⁵

Fleischers påstand om at ”bolivianerepisoden” var en svensk aksjon mot den norske ambassaden ble avvist av den svenske ambassadør i Norge, Yngve Möller. I en samtale i Utenriksdepartementet viste den svenske ambassadøren til at enkelte pressekommentarer hadde antydnet at Edelstam var involvert i hendelsen den 7. oktober for å legge press på norske myndigheter i flyktningsaken. Möller kunne imidlertid forsikre at disse antydningene var helt grunnløse. Ambassadøren viste også til at korrespondentene Sandquist og Sourander var kjent som seriøse journalister, og at de neppe hadde innlatt seg på noen form for provokasjon mot den norske ambassaden. Det hadde dermed vært helt tilfeldig at de var kommet til den norske ambassaden for å søke om et intervju, samtidig med at det bolivianske paret hadde søkt asyl.⁶⁶

⁶³ Fors. 2009:281

⁶⁴ UD 39.7.9:1. UD- notat 9.10.1973

⁶⁵ UD 39.7.9:1. Amb. Santiago til UD 9.10.1973

⁶⁶ UD 39.7.9:1. UD-notat. Pol.avd.15.10.1973

Den 10. oktober meddelte Utenriksdepartementet ambassaden at det var bestemt å sende utenriktstjenestens nye reiseinspektør, Per Vennemoe, til Chile. Den direkte bakgrunnen for Vennemoes besøk var all den negative oppmerksomheten som ambassadør Fleischer hadde vært gjenstand for i norsk presse, samt uoverensstemmelsene mellom pressens rapporter og ambassadens innberetninger om norsk asylpraksis. Vennemoes mandat var å vurdere den politiske situasjonen i Chile, samt å rapportere om flyktningesituasjonen og forholdene ved den norske ambassaden i landet. Rapporten skulle spesielt ta for seg den mye omtalte hendelsen med bolivianerne den 7. oktober. Per Vennemoe oppholdt seg i Santiago i dagene 12.-18. oktober.⁶⁷

I løpet av oppholdet hadde reiseinspektøren samtaler med ambassadens personale, flyktningene i ambassaden inkludert det bolivianske paret, Sveriges ambassadør, Danmarks chargé d'affaires, en svensk journalist, samt norske og chilenske forretningsfolk.

Vennemoe fikk ikke klarhet i om Harald Edelstam var involvert i en aksjon mot den norske ambassaden den 7. oktober. Den svenske korrespondent Jan Sandquist benektet endatil overfor den norske reiseinspektøren at de svenske journalistene hadde en rolle i saken annet enn at de tilfeldigvis hadde vært til stede.⁶⁸ De to bolivianerne, Jorge Nunez Fernandez og hans kone Nancy Edelmira Mendoza Sepulveda, som hadde hoppet over den norske ambassademuren, bekreftet imidlertid at de svenske journalistene var involvert. I følge det bolivianske paret hadde journalistene kjørt dem til ambassaden, og selv vært til stede, da de ville lage en pressedekning av hendelsene. Etter å ha hoppet over ambassadegjerdet satt bolivianerne seg på noen hagestoler da det ikke ble åpnet for dem i ambassadebygget. Politiet som ankom ambassaden, hadde så ført ekteparet inn til Fleischer, uten at det hadde vært snakk om en "forfølgelse" inne på ambassadeområdet.⁶⁹

Ambassadør Fleischers påstand om at "bolivianerepisoden" var en svensk aksjon mot ham ble altså benektet av den svenske ambassadøren i Oslo overfor Utenriksdepartementet. Den norske reiseinspektøren Vennemoe fikk ingen klarhet i hendelsene. Likevel er det mye som taler for at aksjonen var en ren Edelstam-aksjon, som ble satt i gang etter en konkret hendelse og uten at svenske myndigheter var informert først.

⁶⁷ UD 25.4.32: X. UD til amb. Santiago 10.10.1973

⁶⁸ UD 39.7.9:1. UD-notat 24.10.1973

⁶⁹ UD 39.7.9:1. Amb. Santiago til UD 18.10.1973

De første ukene etter kuppet var Edelstam og den svenske ambassaden den eneste ambassaden utenom de latinamerikanske som bidro aktivt med å hjelpe flyktninger. Edelstam uttrykte flere ganger forbitrelse over andre vestlige lands passive holdning. Etter sin hjemkomst til Sverige, uttalte han:

Jag gillar inte diplomater som är som musslor och gömmer sig bakom sin diplomatiske skytt och bara säger inga kommentar i alla lägen. Det är bara bevis på svaghet och avslöjar att diplomaten varken har någon åsikt eller någon engagement.⁷⁰

Den svenske ambassadørens holdning til diplomaters rolle i Santiago gir grunn for å tro at Edelstam syntes det var ille at den norske ambassade ikke tok del i flyktningarbeidet i ukene etter kuppet. Ved en anledning tok den svenske ambassadøren direkte kontakt med Fleischer i et forsøk på å få den norske ambassadøren til å endre sin holdning i flyktningsspørsmålet. Edelstam uttrykte også et konkret ønske om å få overført fem flyktninger fra den overfylte svenske ambassaden til den norske ambassaden, som på det tidspunktet ikke huset noen flyktninger. Fleischer avviste imidlertid Edelstams henvendelse, og den svenske ambassadøren forlot den norske ambassaden i sinne.⁷¹ Fleischer rapporterte til Utenriksdepartementet om hendelsen:

Svensk kommunistinspirert ambassadør henvendt seg om asyl fem personer i fare for sitt liv.... Jeg antar nevnte fem er i svensk eller cubanske amb. og at han gjerne vil Norge ta den belastning å gi dem asyl... Amb. ser ingen grunn til å hjelpe andre ambassader ved overføring til norsk amb. fra disse. Enkelte av de oppgitte vil vanskelig kunne få "safe conduct" ut av landet.⁷²

Det fremgår ikke av kildene nøyaktig hvilken dag Edelstam ble mottatt i den norske ambassaden, men Fleischers rapport til Utenriksdepartementet ble sendt samme dag som den tidligere omtalte og kritiserte "bolivianerepisoden". Man kan derfor anta at Fleischers avvisning av det svenske forsøket på samarbeid kom kort tid før "bolivianerepisoden", og at Fleischers avvisende holdning dermed trolig var den direkte foranledningen til en svensk aksjon mot den norske ambassaden.

⁷⁰ Fors. 2009:313

⁷¹ Frode Nilsen, *På post i Latin-Amerika*, Oslo: Gyldendal norsk forlag, 1993:39

⁷² UD 25.4.32: X. Amb. Santiago til UD 7.10.1973

Det at den svenske ambassadøren i Norge, Yngve Möller, benektet at Edelstam hadde deltatt i en aksjon mot den norske ambassaden må forstås dit hen at Edelstam aksjonerte mot den norske ambassaden uten å informere svenske myndigheter. At Edelstam på den måten gjorde seg til en selvstendig handlende politisk utøver er påfallende, men ikke enestående i hans tilfelle. Vi har allerede sett at den svenske ambassadøren ikke informerte svenske myndigheter i forkant da han overtok den cubanske ambassaden og åpnet den svenske ambassaden i Santiago for asylanter.

Et annet eksempel som viser at Harald Edelstam kunne handle uten hjemlige myndigheters viten og vilje, var at det svenske utenriksdepartementet overfor den norske ambassade i Stockholm hevdet at antydninger i pressen om at Edelstam forgjeves skulle ha påkalt assistanse fra Fleischer i å huse flyktninger var feilaktig. Begrunnelsen for svenskenes påstand var at den svenske ambassadøren ikke hadde fått noen instruks i saken fra Stockholm.⁷³ Denne påstanden er som vi har sett bevislig feil, og underbygger dermed at svenske myndigheter i flere tilfeller ikke ble informert om Edelstams handlinger.

Den norske reiseinspektør Per Vennemoe hevdet at Edelstam i kraft av sin personlighet var velegnet til den dramatiske og risikofylte oppgaven han hadde påtatt seg. Vennemoe viste også til en uttalelse av den svenske utenriksministerens protokollsjeff, som omtalte Edelstam som en ”kombinert cowboy og rød pimpernel”.

Med en slik handlekraftig ”cowboy” som ambassadør i Santiago er det ikke til å undres over at Fleischers avvisning av svenskenes forsøk på samarbeid i flyktningarbeidet førte til en aksjon mot den norske ambassadøren. Den svenske aksjonen mot den norske ambassade må for øvrig ha vært svært vellykket sett med svenske øyne. Episoden med det bolivianske paret endret norsk Chile-politikk på avgjørende vis.

Forsterket norsk Chile-engasjement

Edelstams aksjon mot Fleischer påvirket norsk Chile-politikk på tre måter. For det første ledet aksjonen til at Utenriksdepartementet forsøkte å knytte den norske ambassaden tettere opp til norske myndigheter ved å underlegge ambassadør Fleischer klarere føringer for hans embetsutøvelse i Santiago. For det annet førte kritikken av utenriksstjenesten som fulgte av Edelstams aksjon, til at norsk Chile-politikk ble brakt opp på høyeste politiske nivå i Norge.

⁷³ UD 39.7.9:1. Amb. Stockholm til UD 9.10.1973

For det tredje ledet Edelstams aksjon indirekte til at ambassadør Fleischer ble fratatt myndighet i flyktningarbeidet ved den norske ambassaden i Santiago.⁷⁴

Den svenske aksjonen mot Fleischer førte til at Utenriksdepartementet i større grad enn tidligere instruerte Fleischer i det konkrete flyktningarbeidet. Kravene til den norske ambassadøren var direkte inspirert av hvordan Harald Edelstam arbeidet for å redde menneskeliv i Santiago. Utenriksdepartementet hadde kjennskap til Edelstams arbeid og metoder blant annet gjennom reiseinspektør Per Vennemoes rapport om sine erfaringer i Chile. Ved hjemkomsten hadde reiseinspektøren informert Utenriksdepartementet om hvordan den svenske, finske og enkelte latinamerikanske ambassader hentet flyktninger på dekkadresser, som ambassadene via mellommenn hadde fått opplyst om. Det var som regel misjonssjefen selv som reiste ut i ambassadens egne biler på disse dramatiske aksjonene. Den svenske ambassadør Edelstam hadde som nevnt på denne måten fått brakt mange flyktninger til svensk ambassade.⁷⁵

Opplysningene fra Vennemoe om denne virksomheten ledet altså til forsøk fra Utenriksdepartementet i å få den norske ambassaden til å delta i flyktningarbeidet. Den 22. oktober anbefalte Utenriksdepartementet Fleischer å øke antallet flyktninger i ambassadens lokaler, og at disse kunne hentes med ambassadebil i henhold til praksis etablert av den svenske og den finske ambassade.⁷⁶ Tre dager etter innkom melding til departementet om at praksisen med å hente flyktninger var avsluttet på grunn av skjerpet vakthold dag og natt utenfor ambassadene. Det var kun Edelstam i "sjefsvogn" som fortsatt kjørte ut. Den svenske ambassadøren var for øvrig like før observert med den tidligere omtalte journalist Sandquist i dette arbeidet.⁷⁷ Dagen etter trakk departementet instruksjonen om å hente flyktninger på dekkadresser tilbake, men fastholdt at ambassaden kunne hente flyktninger i diplomatbil fra andre ambassader.⁷⁸ Den 2. november rapporterte ambassaden til departementet at det fra juntahold var blitt spesifisert i et sirkulære at diplomatbil ikke skulle brukes i transport av flyktninger. Hvis praksisen likevel ble benyttet, ville det bli betraktet som en aktiv intervensjon i landets indre anliggende.⁷⁹ Utenriksdepartementets forsøk på å endre praksis ved ambassaden som en følge av den svenske aksjonen mot Fleischer den 7. oktober,

⁷⁴ Det at Fleischer mistet myndighet ved ambassaden, vil komme frem i kapittel 5

⁷⁵ UD 39.7.9:1. UD-notat 23.10.1973

⁷⁶ UD 39.7.9:1. UD til amb. Santiago 22.10.1973

⁷⁷ UD 39.7.9:1. Amb. Santiago til UD 25.10.1973

⁷⁸ UD 39.7.9:1. UD til amb. Santiago 26.10.1973

⁷⁹ UD 39.7.9:1. Amb. Santiago til UD 2.11.1973

mislyktes derfor i noe grad på grunn av militærjuntaens stadig mer omfattende motarbeidelse av ambassadenes humanitære virksomhet.

Svenskenes aksjon mot Fleischer ledet imidlertid ikke bare til et økt press på flyktningarbeidet på ambassaden i Santiago. Kritikken av utenriktjenesten som fulgte av Edelstams aksjon, fikk utenriksminister Knut Frydenlund til å bringe hele Chile-spørsmålet inn for Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomite den 2. november 1973. Utenriksministerens begrunnelse for å orientere komiteen var den publisitet saken hadde fått, samt spørsmålet om hvordan kritikken mot ambassadør Fleischer skulle håndteres. Fra regjeringen deltok, i tillegg til Frydenlund, statsminister Trygve Bratteli, statsråd Jens Evensen og statsråd Alv Jakob Fostervoll. Fra embetsverket i Utenriksdepartementet møtte utenriksråd Svein Gjellum, statssekretær Arne Arnesen og ekspedisjonssjef Kjeld Vibe.

Blant komiteens medlemmer hersket det enighet i kritikken om at Fleischer hadde gjort seg skyldig i tjenesteforsømmelse i dagene etter statskuppet i Chile. Formålet med debatten var derfor å få frem synspunkter på hva slags konsekvenser Fleischers tjenesteforsømmelse skulle få. Dette reiste et spørsmål om grad av reprimande.

Til tross for enigheten om tjenesteforsømmelse var ikke spørsmålet om reprimande ukomplisert. Utfallet hvilte ikke på fastlagte normer og folkerettslige prinsipper, som var tilfelle da man diskuterte graden av diplomatisk kontakt til juntaen i Chile. Frydenlund skisserte derfor innledningsvis tre alternative løsninger i spørsmålet om reprimande: Ambassadør Fleischer kunne kalles hjem og stilles til disposisjon, han kunne forflyttes til annen post med reprimande, eller han kunne få bli ved ambassaden i Santiago, men med en skarp reprimande. Frydenlund foretrakk en foreløpig løsning: å kalle ambassadøren hjem til konsultasjoner.

Det påfallende i debatten er at målet om å finne grad av reprimande mot Fleischer gradvis smuldret bort. Etter hvert som argumentasjonen mellom komitémedlemmene skred frem, viste det seg at de alternativene Frydenlund skisserte stod i et motsetningsforhold til ønsket om å hjelpe flyktninger. Veien frem mot en løsning på et vanskelig spørsmål beveget seg derfor i retning av hva som var hensiktsmessig i forhold til flyktningssituasjonen ved ambassaden.

Fra reprimande til flyktninghjelp

Debatten i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomitéen avslørte at flyktninghjelp var overordnet alle andre hensyn i Chile-politikken. Behovet for å sanksjonere Fleischers tjenesteforsømmelse og de omfattende kravene i opinionen om at Fleischer måtte kalles hjem, fikk derfor begrenset betydning for den politiske ledelses håndtering av Fleischer-saken.

Det som dreide debatten vekk fra spørsmålet om skyld og form for reprimande, var den kjensgjerning utenriksminister Frydenlund pekte på: "Rent kynisk sagt er den viktigste oppgaven for en ambassadør der nede nå å være sjåfør, selv kunne kjøre ut og hente folk eller i hvert fall være tilstede i bilen."⁸⁰ Dette utdypet utenriksministeren senere i debatten ved å vise til at han hadde informasjon som tilsa at biler med ambassadør i, ikke ble stoppet, mens lavere personale ble stoppet for kontroll. Dette skulle bli et hovedargument for å la Fleischer få bli på sin post. Norge trengte en person med ambassadørs status for å kunne drive et aktivt flyktningarbeid.

Paul Thyness (Høyre) viste til et annet problem som kunne oppstå som følge av å kalle hjem ambassadør Fleischer. Han fryktet en situasjon der embetsverket enten måtte sende ned en ny ambassadør med akkreditiver "... som han skal overlevere til personer vi ikke ønsker å overlevere noe til...", eller at ambassaden måtte stå uten ambassadør med den uheldige virkningen det ville ha for flyktningarbeidet. I sitt videre resonnement kom Thyness inn på opinionspresset i saken og det allmenne kravet om at Fleischer måtte kalles hjem. Han viste til at "skaden var skjedd", og at "...vi må være villige til å leve med den hjemlige opinion, den lille sektor av den som ikke vil skjønne dette".⁸¹

Thyness' argument at hensynet til opinionen ikke skulle være avgjørende for de politiske myndigheters behandling av Fleischer-saken, ble også fulgt opp av andre representanter i komitéen. Guttorm Hansen (Arbeiderpartiet) hevdet eksplisitt at Fleischer var uviktig, og at det var flyktninghjelpen som var det sentrale. Han stilte dermed et stort spørsmålstegn ved om det var riktig å hjemkalle ambassadøren for å imøtekomme en hjemlig opinion hvis det satte flyktningene i en vanskeligere situasjon.

Av komiteens medlemmer var det kun Arne Kielland fra Sosialistisk Venstreparti som brøt med denne realpolitiske linjen og tok til orde for å hjemkalle ambassadør Fleischer som en

⁸⁰ Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november

⁸¹ Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november

følge av tjenesteforsømmelse. Kiellands argument var at en hjemkallelse ville uttrykke en politisk markering mot regimet i Chile og for den politikken Allende hadde ført. I sin argumentasjon i Chile-politikken var Kielland konsekvent. I anerkjennelsesspørsmålet mente han at Norge burde bryte de diplomatiske forbindelser til Chile av samme årsak som man burde hjemkalle Fleischer; motivet var å opptre solidarisk med de opposisjonelle krefter i Latin-Amerika og støtte opp om den politikken Allende hadde ført.⁸²

Ser man bort fra representant Kiellands innlegg, var tendensen i debatten at det i konflikten mellom behovet for å iredsette en tjenesteforsømmelse og det å ha en mest mulig effektiv flyktningpolitikk ved ambassaden, var det sistnevnte hensyn som vant frem.

Et annet forhold som ble diskutert i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomitéen denne dagen, var ansvarsforholdet i den restriktive asylopolitikken ved den norske ambassaden i dagene etter kuppet. Denne diskusjonen tok en noe overraskende vending da flere representanter vendte fokuset vekk fra Fleischers rolle og konfronterte utenriksminister Frydenlund med Utenriksdepartementets bruk av instruks for å korrigere ambassadørens embetsutøvelse.

Utenriksminister Knut Frydenlund hevdet innledningsvis i debatten at i lys av den faktiske situasjonen i Santiago i dagene etter kuppet og den hjelp til flyktninger som ble gitt av Sveriges og Finlands ambassader, burde ambassadør Fleischer ha rapportert til departementet og utbedt seg ny instruks. Sven Stray (Høyre) imøtegikk imidlertid dette. Han konfronterte utenriksministeren med hvorvidt Utenriksdepartementet hadde reagert umiddelbart med å sende ny instruks da pressen og andre rapporterte om den norske ambassadens restriktive linje i asylspørsmålet. Utenriksminister Frydenlund svarte til det at Fleischer ikke hadde fått ny instruks umiddelbart, men etter omtrent en uke.⁸³

Skulle man tro det som ble sagt i debatten, var *instruks* et viktig verktøy Utenriksdepartementet kunne bruke for å endre Fleischers håndtering av den humanitære situasjonen i Santiago. Hvor effektivt var dette verktøyet egentlig for Utenriksdepartementet i en situasjon med en ambassadør som åpenbart ikke handlet i tråd med hjemlige ønsker?

⁸² Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november.

⁸³ Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november

Problemet med instruksene

I Stortingets Utvidete utenriks- og konstitusjonskomité hevdet utenriksminister Frydenlund at instruksene til ambassadør Fleischer i flyktningsaken ble endret etter at kritikken mot ambassadøren tok til. Bruken av instruks ble dermed brukt som et forsvar for Utenriksdepartementets håndtering av en ambassadør som ikke handlet i tråd med hjemlige myndigheters ønske i flyktningsspørsmålet. Det heftet imidlertid to problemer til Utenriksdepartementets bruk av instruks i Chile-spørsmålet. Det gav derfor et dårlig forsvar for Utenriksdepartementets håndtering av hendelsene.

Det ene problemet med instruksene til Fleischer i flyktningsaken var at de praktisk talt var likelydende. Instruksene i flyktningsspørsmålet som var gjeldende på tidspunktet da Fleischer ankom som ambassadør til Santiago, var bygget på folkeretten. Hovedregelen var at en stat ikke hadde adgang til å gi asyl ved sine diplomatiske stasjoner i utlandet. I Latin-Amerika hadde man imidlertid fulgt en forholdsvis liberal praksis på dette området. Norge og enkelte andre land gjorde et unntak fra denne hovedregelen. De hevdet at det unntaksvis kunne gis asyl. Det ville si hvis den asylsøkende befant seg i livsfare. Dette unntaket var innlemmet i en instruks fra 1969 til alle norske utenriksstasjoner.⁸⁴

Den 17. september sendte Utenriksdepartementet ny instruks til Fleischer, i et forsøk på å imøtekomme kritikken som utenriktstjenesten ble utsatt for i pressen og blant ulike aktører. I instruksene viste Utenriksdepartementet til instruksene av 1969, og la til at man på norsk side ...”ville overveie å strekke seg noe lenger i enkelte tilfelle”.⁸⁵ Ambassaden ble også instruert til å sette seg i forbindelse med Utenriksdepartementet om det kom henvendelser om asyl til ambassaden.

Den 1. oktober forsøkte Utenriksdepartementet å spesifisere på nytt for den norske ambassadøren hva som skulle være gjeldende norsk politikk i asylspørsmålet. Instruksene fra departementet understreket at ambassaden *ikke* skulle avvise asylsøkende som hadde grunn til å frykte for sitt liv. Søknader skulle forelegges departementet for avgjørelse. Spørsmålet om midlertidig opphold i ambassaden i påvente av departementets svar skulle avgjøres av

⁸⁴UD 25.4.32: X. pressemelding fra UD 4.10.1973

⁸⁵UD 25.4.32: IX. UD til amb. Santiago 17.9.1973

ambassadøren etter en konkret vurdering av hver enkelt asylsøkende. Asylanter i ambassaden kunne i neste omgang forvente seg en velvillig holdning til søknader om asyl i Norge.⁸⁶

Problemet med de to instruksene som Utenriksdepartementet tok i bruk for å endre Fleischers håndtering av flyktningsituasjonen i Santiago var at instruksene i praksis var tilnærmet likelydende den opprinnelige instruksen av 1969. Til tross for ulik ordbruk foreskrev de at Fleischer skulle slippe inn mennesker som søkte politisk asyl i den norske ambassaden bare hvis ambassadøren oppfattet at de var i livsfare. Utenriksdepartementets bruk av instruks for å bøte på Fleischers tjenesteforsømmelser var derfor ikke tilstrekkelig retningsgivende all den tid en ny instruks ikke kunne fungere som et tydelig korrektiv til den foregående instruks.

De likelydende instruksene var imidlertid ikke det eneste problemet med bruken av instruks. Ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet, Tim Greve, hevdet i Arbeiderbladet den 9. november blant annet at instruks til Fleischer var helt klar. Den spesifiserte at det på humanitært grunnlag skulle gis asyl til mennesker som var i fare og derfor søkte tilflukt i den norske ambassade. Samtidig minnet Greve om at vurderingen av hver enkelt asylsøker var en skjønnsmessig vurdering, som forutsatte at det aktivt ble gjort forsøk på å finne ut av graden av fare den asylsøkende befant seg i.⁸⁷

Problemet var at det skjønnsmessige aspektet i vurderingen av asylforespørsler som Greve viste til, kunne nøytralisere den offisielle instruks nettopp fordi ambassadørens holdninger til, og vurderinger av, den humanitære situasjonen i landet fikk avgjørende betydning for flyktnings asylmulighet i ambassaden. Hvis instruks dermed skulle fungere som den var ment å fungere, forutsatte det at instruks ble brukt med det skjønn som Utenriksdepartementet la til grunn.

Spørsmålet blir da: Hva slags grunnlag hadde Utenriksdepartementet for å vurdere hvorvidt Fleischer leste instruks med det samme skjønn som hjemlige myndigheter gjorde? En innfallsvinkel ville være å vurdere hvorvidt ambassadørens syn på den humanitære situasjonen i Chile var sammenfallende med norske myndigheters eget syn. En kvalifisert oppfatning måtte bygges på mer enn det som fremkom i pressen og fra engasjerte miljøer og personer i Norge. Kunne Fleischers egne innberetninger om tilstandene i Chile gi en pekepinn

⁸⁶UD 25.4.32: X. UD til amb. Santiago 1.10.1973

⁸⁷ Arbeiderbladet 9.10.1973

på hvorvidt ambassadøren var skikket til å forvalte norsk utenrikspolitisk holdning og handling i Santiago?

Fleischers innberetninger til Utenriksdepartementet om den politiske og humanitære situasjonen i Chile etter kuppet var ikke omfattende. De rapportene som foreligger, gir likevel grunn til å hevde at den norske ambassadørens synspunkter ikke var forenelige med de holdninger som eksisterte i Norge til den humanitære utviklingen i Chile under militærjuntaen. Den 15. september skrev for eksempel Fleischer at det ”fremdeles paagaar spredte skuddvekslinger under paagripelse av ekstremister. Siste natt ble bl a en del ekstremister paagrepet og skutt paa stedet...”⁸⁸ Fleischers bruk av ordet ”ekstremist” er i dokumentet markert med et spørsmålstegn av vedkommende person i Utenriksdepartementet som har behandlet dokumentet. Det er derfor lett å konkludere med at ordvalget skapte undring i departementet.

Noen uker etter kuppet berettet ambassadøren at situasjonen i Chile kunne betegnes som ”... nesten normal”, og at ”De mange skildringer i norsk og utenlandsk presse om tortur, henrettelser og vold er stort sett uriktige, men man kan ikke se bort fra at under slike forhold har noen utskeielser funnet sted. Stort sett har disiplinen vært god.”⁸⁹

Fleischer rapporterte også sitt syn på de politiske forholdene i Chile. ”Det som har skjedd her, tyder på, så vidt ambassaden nå kan bedømme, at det i Chile etter en viss tids arbeid med å skape ordnede forhold vil komme en utvikling i retning av det politiske syn som de vestlige demokratiske land står for.”⁹⁰ Ambassadøren hevdet også at motstanden mot Allende hadde økt siste tid før kuppet, særlig på grunn av ... ”den utbredte nød og elendighet Allendes styre førte til”.⁹¹ Hvor ille det etter ambassadørens syn hadde vært under Allende, kom frem i hans påstand om at ”Folket ropte på mat”.⁹²

Fleischers egne innberetninger viser at ambassadøren ikke kan ha delt et politisk og humanitært ståsted med hjemlige myndigheter. Utenriksdepartementet burde derfor ikke ha overlatt til Fleischer å foreta de skjønsmessige vurderingene som instruksene til

⁸⁸ UD 25.4.32: IX. Amb. Santiago til UD 15.9.1973

⁸⁹ UD 25.4.32: X. Amb. Santiago til UD 4.10.1973

⁹⁰ UD 25.4.32: IX. Amb. Santiago til UD 21.9.1973

⁹¹ UD 25.4.32: IX. Amb. Santiago til UD 21.9.1973

⁹² UD 25.4.32: IX. Amb. Santiago til UD 21.9.1973

ambassadøren krevde, all den tid formålet med nye instrukser var å endre asylpraksisen ved ambassaden.

Til tross for ulikheten i politisk skjønn mellom ambassadør Fleischer og hjemlige myndigheter: Opptrådte ambassadør Fleischer egentlig så klanderverdig som avisene og opinionen skulle ha det til?

Ikke så kritikkverdig likevel

Den mest graverende kritikken som fremkom mot ambassadør Fleischer i norsk offentlighet, var at han ikke slapp inn mennesker i den norske ambassaden i Santiago som var i åpenbar livsfare. Det er mye som tyder på at denne kritikken var feilaktig.

Det kan synes merkelig at den første reelle asylforespørselen i den norske ambassaden var det mye omtalte bolivianske paret som ankom som et ledd i Harald Edelstams aksjon mot Fleischer fire uker etter kuppet. Fleischer opplyste for øvrig selv at svenskene på dette tidspunktet hadde omtrentlig 20 asylanter i egen ambassade og 20 i den cubanske ambassaden som svenskene forvaltet. Den finske ambassade hadde tatt i mot ca. 15 asylanter, hvorav sju-åtte av dem hadde fått utreisetilattelse og forlatt landet. Den danske ambassaden hadde huset to asylanter, som begge hadde forlatt ambassaden etter noe tid.⁹³ Med tanke på flyktnings situasjonen i den svenske og den finske ambassaden kan det synes som om pressens påstand om at Fleischer stilte seg "annerledes" til asyl enn de øvrige nordiske land var riktig.

Kommunikasjonen mellom Utenriksdepartementet og ambassadør Fleischer i ukene etter kuppet kan imidlertid bekrefte Frydenlunds utsagn i Dagbladet om at flyktninger ikke var blitt avvist ved den norske ambassaden.

Allerede seks dager etter kuppet, lenge før den omtalte svenskeaksjonen, svarte Fleischer på forespørsel fra Utenriksdepartementet at den norske ambassaden hadde hatt få asylhenvendelser i forhold til andre ambassader. Årsaken var sannsynligvis at ambassaden lå nær krigsskolen i Santiago, samt at ambassadøren var ny i sin stilling og derfor ikke hadde

⁹³ UD 25.4.32: IX. Amb. Santiago til UD 1.10.1973

opparbeidet seg et kontaktnett i byen. Forespørslene til ambassaden hadde i all hovedsak dreiet seg om norsk rettsoppfatning med hensyn til å oppnå asyl i Norge.⁹⁴

Utenriksdepartementet rettet en ny forespørsel i saken den 1. oktober, under henvisning til at norsk presse rapporterte at den norske ambassade i Santiago stilte seg annerledes til asyl enn de øvrige nordiske land. Igjen svarte Fleischer at det ikke hadde vært noen ”alvorlige” forsøk på å oppnå asyl ved den norske ambassaden, men at enkelte var blitt henvist til latinamerikanske ambassader, da ambassadøren anså det som mer hensiktsmessig.⁹⁵

Det finnes så vidt meg bekjent ingen dokumentasjon i saken som gir grunn for å hevde at Fleischers innberetninger til Utenriksdepartementet i flyktningsaken ikke var korrekte. Det er derfor ikke riktig å hevde at Fleischer avviste folk som senere ble ofre for den chilenske militærjuntaen. Daværende førstesekretær ved ambassaden, Carl Helge Guldbakke, bekrefter for øvrig Fleischers påstand om at den norske ambassaden ikke mottok reelle asylforespørsler i løpet av den første måneden etter kuppet.⁹⁶

Det som er helt klart, er at den norske ambassade hadde forespørsler om asyl, men at disse ikke ble tolket av Fleischer og Guldbakke som å være reelle søknader om asyl.

Den eneste enkeltstående hendelsen Fleischer ble kritisert for i rapporten Vennemoe skrev etter sitt opphold i Santiago, var at ambassadøren hadde sluppet chilensk politi inn på den norske ambassadens område. Fleischer forklarte selv episoden med at de svenske pressefolkene hadde vært svært pågående i forkant av at bolivianerne hoppet over ambassademuren. Ambassadøren fant å måtte ringe politi for å beskytte ambassaden da han ble gitt beskjed om at det hadde trengt seg inn folk på ambassadeområdet.⁹⁷

En passiv embetsutøvelse

I debatten i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomitéen har vi sett at en humanitær bistand gjennom ambassaden i Santiago var det primære politiske målet for norsk Chile-politikk. Ambassadør Fleischer fungerte imidlertid ikke i henhold til det politiske ønsket. Samtidig lyktes ikke hjemlige myndigheter i sine forsøk på å endre ambassadørens opptreden.

⁹⁴ UD 25.4.32: IX. Amb. Santiago til UD 17.9.1973

⁹⁵ UD 25.4.32: IX. Amb. Santiago til UD 1.10.1973

⁹⁶ Samtale med Carl Helge Guldbakke 17.3.2010. Guldbakke var førstesekretær ved ambassaden i Santiago fra 1971 til sent oktober 1973

⁹⁷ UD 25.4.32: X. Amb. Santiago til UD 9.10.1973

Hva var så problemet med den norske utenriktjenesten slik det viste seg i Fleischer-saken? Hva var årsaken til at utenriktjenesten kom inn på en blindvei i Chile-politikken etter kuppet, med det resultat at både ambassadør Fleischer og hjemlige myndigheter kom under omfattende kritikk hjemme og ute?

For å belyse problemstillingen skal jeg ta utgangspunkt i debatten i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité den 2. november 1973. På møtet redegjorde utenriksminister Frydenlund blant annet for kritikken om at ambassadøren hadde inntatt en passiv og avvisende holdning til de asylsøkende i tiden etter kuppet. Frydenlund viste også til at de uttalelsene Fleischer kom med om den politiske situasjonen i Chile i dagene etter kuppet ikke reflekterte det norske synet i saken. Samtidig ble det bildet som i en rekke presseoppslag var tegnet av ambassadør Fleischer, kraftig nyansert i debatten i komiteen. Selv om komiteens medlemmer var samstemte i at Fleischer hadde opptrådt kritikkverdig i dagene etter kuppet, ga flere uttrykk for at de tok avstand fra det Guttorm Hansen betegnet som en sydebukkkjakt.

All den tid Fleischer ikke kunne bebreides for å ha nektet asyl til mennesker i åpenbar livsfare, er det likevel grunn til å merke seg kritikken mot ham i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité. Den gikk først og fremst på at den norske ambassadøren inntok en passiv holdning i ukene etter kuppet.⁹⁸

Fleischers rapporter til Utenriksdepartementet viser at han politisk stod langt fra Allendes styrte regime. Reiulf Steen hevder i den sammenheng at en ambassades rapporter farges ”veldig sterkt” av den politiske holdningen til ambassadøren på stedet.⁹⁹ Fleischers rapporter gir derfor en antakelse om at han var svært politisk konservativ. Denne påstanden bekreftes av mennesker som kjente ham. De hevder også at den norske ambassadøren var utpreget konservativ rent embetsmessig. Han var opptatt av å følge regelverket, og tolket dette på en bokstavtro og ytterliggående måte.¹⁰⁰

Fleischers konservative holdning til politikk, og fremfor alt, til embete kan langt på vei forklare hans passive væremåte. Når kuppet kom, opptrådte han sannsynligvis bare slik han mente at en god tjenestemann skulle opptre. Som diplomat av hans generasjon var det god tone å følge reglene og ikke blande seg inn i hendelser i vertsstaten. Han definerte det

⁹⁸ Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november

⁹⁹ Samtale med Reiulf Steen 18.11.2009

¹⁰⁰ Samtale med Reiulf Steen 18.11.2009, Thor Viksveen 12.3.2010, Håkon Wexelsen Friehow 22.3.2010

chilenske militærkuppet som et indre anliggende, og dermed noe han som diplomat ikke skulle blande seg opp i.¹⁰¹ Dermed kunne han, til tross for kritikken mot ham for passivitet, hevde som han gjorde overfor den politiske ledelse, at han ikke hadde gjort noe galt.¹⁰² Fleischers konservative syn på politikk og embetsutøvelse hadde nok for øvrig støtte i deler av embetsverket i Utenriksdepartementet, uten at det av naturlige grunner kom ut offentlig.¹⁰³

Et annet moment som kan forklare Fleischers grunner for å innta en passiv holdning i flyktningsaken i ukene etter kuppet, kan ha med den akutte situasjonen på ambassaden i Santiago i tiden etter kuppet.

Carl Helge Guldbakke, førstesekretæren i den norske ambassaden i Santiago på tidspunktet for kuppet, forteller at det norske ambassadepersonellet ble skrekkslagne når det chilenske presidentpalasset ble flybombet kuppdagen. Situasjonen i Santiago var kaotisk. Det ble brent bål i gatene, og ambassaden manglet informasjon om hva som hendte fordi telefon- og telefaxforbindelsen var brutt den første tiden. I forbindelse med denne situasjonen hevder den forhenværende førstesekretæren: ”Det er den angst den enkelte har. Man må selv ha vært på stedet for å forstå hvordan det var.”¹⁰⁴

I følge Guldbakke reagerte ambassadør Fleischer på kuppet med å ville beskytte ambassaden og de ansatte. Han var sterkt opptatt av farene i situasjonen, og han fryktet for bombing av ambassaden, eller at noen av de ansatte, inkludert ham selv, skulle bli skutt. I den situasjonen utgjorde instruks fra Norge om å slippe inn asylanter i ambassaden etter en ”grundig vurdering” et stort problem. I forbindelse med de tilfellene der det stod personer på døra med spørsmål om hvordan Norge og ambassadør Fleischer stilte seg til asyl, spør Guldbakke retorisk: ”Hvordan vurdere for eller i mot hvorvidt de trengte beskyttelse, eller hvorvidt de utgjorde en fare for de ansatte i ambassaden?”¹⁰⁵

Fleischer var åpenbart feil mann på feil sted til feil tid. Hans konservative holdninger til politikk og embete var ikke forenelig med en aktiv flyktninghjelp i Chile. Fleischers forgjenger i Santiago, Ditlef Knudsen, var også utpreget konservativ. I alle fall om man dømmer ham på de rapportene han sendte hjem om Allendes styre. Det gir en antakelse om at

¹⁰¹ Samtale med Reiulf Steen 18.11.2009, Håkon Wexelsen Friehow 22.3.2010

¹⁰² St.tid. ss. 674 (1973-74)

¹⁰³ Samtale med Håkon Wexelsen Friehow 22.3.2010

¹⁰⁴ Samtale med Carl Helge Guldbakke 17.3.2010

¹⁰⁵ Samtale med Carl Helge Guldbakke 17.3.2010

Norge i enkelte tilfeller ville ha problemer med raskt og effektivt å håndtere en akutt humanitær krise som den i Chile i 1973. Om da ikke Utenriksdepartementet sørget for å utnevne kompetente og mindre tradisjonelle tjenestemenn til stillinger i krevende land som Chile.

En uheldig utnevnelse

Chile var et perifert land for norsk utenrikstjeneste, og dermed ikke et sted man kan anta at det ble tenkt nøye gjennom hvilken profil det var på de personene som ble sendt dit. I debatten i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité den 2. november tok likevel utenriksminister Frydenlund selvkritikk på vegne av departementet nettopp i utnevningen av Fleischer til stillingen i Santiago. Arbeiderpartiets representant, Guttorm Hansen, fulgte opp dette poenget i kraftige ordelag. Hansen hevdet at utnevnelsen var ”bevisstløs” da det på det aktuelle tidspunkt var åpenbart at det gikk mot uroligheter og mulig kupp i Chile. En stat som ønsket å støtte et demokratisk regime som var truet, måtte sørge for å ha en ambassadør i landet som var skikket til oppgaven. Det dårlige lys Norge var stillet i, som følge av Fleischers opptreden, hadde skadet norske interesser. Enda verre var det at utnevnelsen kanskje hadde ødelagt muligheten for en rekke mennesker å berge livet. Hansen hevdet at om regjeringen som stod for beordringen av Fleischer hadde sittet ved makten på tidspunktet for debatten i komiteen, ville han ...”overveiet meget sterkt å lage en meget alvorlig sak av dette her i dette hus”.¹⁰⁶

Som svar på kritikken medga utenriksråd Svein Gjellum at utnevnelsen av Fleischer hadde vist seg uheldig, men han la til at ambassadøren hadde ivaretatt stasjonssjefstillingene i Cape Town, Buenos Aires, New York og sist i Bern på en tilfredsstillende måte.¹⁰⁷

Til utenriksrådets uttalelse kan det hevdes at det neppe var et problem for norsk utenrikstjeneste å ha diplomater med sterkt konservative holdninger stasjonert i et stabilt og trygt demokrati, som Sveits. Problemet for utenrikstjenesten oppstod når den konservative Fleischer skulle etterfølge Knudsen i en turbulent situasjon og under opprullingen av et militærkupp.

Selv om kritikken mot ambassadør Fleischer ble moderert i de politiske miljøer, var holdningen i opinionen uforsonlig. Noen uker etter debatten i Den utvidete utenriks- og

¹⁰⁶ Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november

¹⁰⁷ Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november

konstitusjonskomité gikk utenriksminister Frydenlund selv i rette med offentligheten i saken. I Dagbladet hevdet utenriksministeren at avisomtalen av hendelsene ved den norske ambassaden var kritikkverdig. Den restriktive holdningen til asylsøkere var ikke spesiell for den norske ambassaden. Den preget også de fleste andre vesteuropeiske ambassader. Fleischer hadde heller ikke avvist flyktninger som var i åpenbar livsfare, slik det ble hevdet i pressen. Hendelsen med det bolivianske ekteparet som ble jaget inne på det norske ambassadeområde, var heller ikke riktig. Den ble iscenesatt av de svenske journalistene, i følge Frydenlund.¹⁰⁸

En årsak til den omfattende kritikken mot Fleischer kan ha vært at han ble vurdert opp mot den svenske ambassadør Edelstam. I et åpent brev til statsminister Lars Korvald den 8. oktober 1973 viste for eksempel Den norske solidaritetskomitéen for Chile til Edelstams humanitære innsats når den krevde at også den norske ambassadøren skulle opptre mer aktivt i det humanitære arbeidet i Santiago.¹⁰⁹ Hvorvidt Harald Edelstam var en realistisk målestokk for den norske og andre lands ambassadører, er imidlertid et annet spørsmål.

Hva ble utfallet av kritikken mot Fleischer?

Utenriksminister Knut Frydenlund gjorde det klart på møtet i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomitéen at han ønsket å hjemkalle ambassadør Fleischer til konsultasjoner. Utenriksministerens begrunnelse var et ønske om selv å danne seg et bilde av Fleischer, for å avgjøre hvor egnet ambassadøren var til å møte nye utfordringer i fremtiden. Frydenlund hevdet også at Fleischer hadde rett til å forsvare seg og ta stilling til den sterke kritikken som var rettet mot ham. Samme ettermiddag ble det derfor sendt en fax til ambassaden som hjemkalte ambassadør Fleischer til konsultasjoner i departementet. Ledelsen av ambassaden ble midlertidig overlatt til den nyutnevnte ambassaderåden, byråsjef Frode Nilsen.¹¹⁰

Fleischer oppholdt seg i Oslo i dagene 16.-23. november, en periode han selv fikk velge ut fra hva som var mest hensiktsmessig for hans ambassadørgjerning. Det finnes meg bekjent ingen kilder som forteller hva som ble sagt under disse konsultasjonene. I utenriksdebatten i Stortinget den 20. november viste imidlertid Frydenlund til at ambassadør Fleischer i samtaler med både Frydenlund selv og statsministeren hadde lagt frem sitt syn på saken. Utenriksministeren konkluderte på bakgrunn av disse samtalene at 1) omtalen i deler av

¹⁰⁸ Dagbladet 21.11.1973. Frydenlund var sannsynligvis ukjent med at ”bolivianerepisoden” var en ”Edelstamsk” aksjon for å endre norsk flyktningpolitikk.

¹⁰⁹ UD. 25.4.32:X. Brev til statsminister Korvald fra Den norske solidaritetskomitéen for Chile

¹¹⁰ Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november

pressen om forholdene ved ambassaden i Santiago hadde vært overdrevne, 2) at det hadde vært gjort administrative tiltak fra departementets side som burde vært gjort annerledes og 3) at ambassadør Fleischer i de første dagene etter kuppet forholdt seg passiv og inntok en holdning som var fremmed for norsk syn på det som foregikk i Chile. Frydenlund tilføyde så at ambassadør Fleischer selv bestred denne vurderingen. Utenriksministeren presiserte også at kritikken gjaldt for den første tiden etter militærkuppet. Senere hadde ambassaden fungert som den skulle, i samsvar med instruks. Når det gjaldt ambassadør Fleischer og spørsmålet om hva som skulle skje med ham, har vi sett at hensynet til flyktninghjelpen ble avgjørende. Dette arbeidet gjorde det hensiktsmessig og ønskelig å ha en ambassadør på stedet. Etter at konsultasjonene ble avsluttet, var det derfor bestemt at Fleischer skulle vende tilbake til sin jobb i Santiago.¹¹¹

Oppsummering

Chile som utenrikspolitisk felt kom for alvor på dagsorden for norske myndigheter når det gjaldt spørsmålet om diplomatisk kontakt med militærjuntaen. Fra opinionen kom det omfattende krav om at Norge skulle bryte de diplomatiske forbindelsene til militærjuntaen, som ledd i en markeringspolitikk overfor det chilenske militærregimet. Utenriksdepartementet fulgte imidlertid den praksis som var etablert i saken. Man fant heller ingen grunn til å fravike denne praksisen for å imøtekomme opinionen i spørsmålet. Anerkjennelsesspørsmålet var derfor et utenrikspolitisk ukomplisert spørsmål, som Utenriksdepartementet brukte for å markere eget politisk ståsted innenfor det nordiske samarbeidet.

Den humanitære situasjonen i Santiago etter kuppet, og politisk forfulgtes forsøk på å skaffe seg beskyttelse i utenlandske ambassader, ble en langt større utfordring for norske myndigheter enn anerkjennelsesspørsmålet var. Formålet med dette kapitlet har derfor vært å analysere hvorfor den norske humanitære innsatsen i Chile fikk en så dårlig start.

Mye av kritikken mot ambassadør Fleischer var uriktig. Den mest graverende anklagen, at han ikke slapp flyktninger som var i akutt livsfare inn i ambassaden, er det ikke belegg for. Samtidig ble kritikken mot Fleischer for hans passivitet opprettholdt blant politikerne i Den utvidete utenriks -og konstitusjonskomité.

¹¹¹ St.tid. ss. 674 (1973-74)

Ambassadør Fleischer bestred kritikken mot seg. Grunnen må ha vært at hans ”passive” embetsutøvelse var helt i tråd med hans holdning til hva som var en korrekt embetsutøvelse. Det chilenske statskuppet var et chilensk indre anliggende, som han som diplomat ikke skulle innta en aktiv holdning til.

Hovedproblemet for den politiske ledelse i Utenriksdepartementet var derfor at beslutningen om å drive flyktninghjelp i Chile støtte an mot en konservativ holdning til politikk og korrekt embetsførsel hos sin ambassadør.

I vurderingene av hva som var en korrekt embetsutøvelse, blir ulikheten mellom Fleischer og den svenske ambassadøren Harald Edelstam tydelig. Edelstams holdning var at en ambassadørs oppgave i Chile var å hjelpe politisk forfulgte mennesker. I tråd med denne aktive rollen ble Edelstams betydning for norsk Chile-politikk stor. Hans humanitære innsats kan bidra til å forklare intensiteten i kritikken mot utenriktjenesten i kjølvannet av Fleischer-saken. På samme tid var det nettopp Edelstams aksjon mot den norske ambassadør Fleischer som utløste kritikken mot norske myndigheter i flyktningsspørsmålet. Edelstams humanitære innsats inspirerte også norske myndigheter. Utenriksdepartementets forsøk på å få Fleischer til å hente flyktninger på dekkadresser eller i andre ambassader var direkte inspirert av svenskenes arbeidsmåte. Forsøkene mislyktes imidlertid. Grunnen var at militærjuntaen tok skritt mot vestlige ambassader for å begrense ambassadenes aktive innsats i flyktningarbeidet.

Utenriksdepartementets egne forsøk på å endre ambassadør Fleischers håndtering av flyktningssituasjonen strakte seg lenger enn å gi instruks i det praktiske flyktningarbeidet. I møtet i Den utvidete utenriks-og konstitusjonskomité ble bruken av instruks til Fleischer diskutert. Utenriksminister Frydenlund forsvarte Utenriksdepartementets håndtering av ambassadøren ved å vise til instruksene som var sendt ambassadøren med formål å endre asylpraksisen. Bruken av instruks var imidlertid lite effektiv fordi instruksene forutsatte skjønnsmessige vurderinger. Med tanke på de rapportene Fleischer sendte til hjemlige myndigheter, burde det vært åpenbart at han ikke ville lese instruksene med samme skjønn som hjemlige myndigheter. Bruken av instruks for å endre Fleischers opptreden kunne derfor ikke fungere som et fullgodt forsvar for Utenriksdepartementets håndtering i Fleischer-saken.

Hvis norske myndigheter skulle oppnå sitt politiske mål om å bidra humanitært i et land som Chile, måtte man ha en ambassadør som politisk og embetsmessig fungerte i henhold til det

ønsket. Instruksene til en ambassadør som Fleischer, som endatil måtte fortolkes skjønnsmessig, kunne ikke i tilstrekkelig grad bøte på den uheldige situasjonen.

Når det gjelder kritikken mot Fleischer i norsk opinion, var den åpenbart svært unyansert. Spørsmålet om ansvar i Fleischer-saken må imidlertid ikke forveksles med spørsmålet om hvorfor ambassadør Fleischer ble utsatt for kritikk. Kritikken mot Fleischer i opinionen skyldtes kort sagt at Fleischer ikke handlet slik som hjemlig opinion hadde ønsket.

Ambassadøren uttrykte også holdninger som var uforenelige med hva man i Norge mente om det chilenske spørsmål.

I neste kapittel skal jeg vise at Fleischers manglende forståelse for de politiske ønskene hjemmefra fikk omfattende konsekvenser for ham. Det sentrale i kapitlet vil imidlertid være at den politiske beslutningen i Norge om å bidra humanitært i Chile, ledet til en bruk av ambassaden i Santiago som asyl. Asylformen skulle imidlertid by på store utfordringer for utenrikstjenesten.

4 DIPLOMATISK ASYL

Den norske humanitære innsatsen i Santiago fikk en tung start. I forrige kapittel så vi at den politiske beslutningen om at Norge skulle hjelpe flyktninger i Chile ikke lot seg gjennomføre i ukene etter kuppet. Den norske ambassadøren på stedet hadde en konservativ holdning til sitt embete som vanskelig lot seg forene med kravene norske myndigheter stilte ham.

Utenriksdepartementet ble i etterkant av Fleischer-saken møtt med ulike og ofte motstridende krav fra norsk opinion: Norge skulle bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile *og* samtidig åpne den norske ambassaden i Santiago for politisk forfulgte.

Det var mange utfordringer knyttet til en bruk av den norske ambassaden i Santiago som asyl. Formålet med dette kapitlet er å analysere disse utfordringene. Ved å tillate beskyttelse i den norske ambassaden kom Norge med i en internasjonal humanitær aksjon i Santiago som innebar å operere utenfor det som var normal praksis i asylspørsmål.

Norge kan gi asyl

Før vi ser på Utenriksdepartementets respons på opinionens krav i Chile-spørsmålet, skal enkelte prinsipielle problemer ved å innvilge asyl ved en utenriksstasjon redegjøres for.

Det rettslige grunnlaget for territorielt og diplomatisk asyl er ulikt på et vesentlig punkt.

Territorielt asyl innebærer at hvert land har rett til å gi asyl til flyktninger på eget territorium.

Denne retten springer ut fra statens enerett til å utøve myndighet på sitt territorium.

Diplomatisk asyl ved en utenriksstasjon skiller seg imidlertid ut ved at asylet innebærer en innskrenking i vertsstatens herredømme over eget territorium. Asylformen skal derfor normalt ikke benyttes fordi den berører det grunnleggende folkerettslige prinsippet om ikke-innblanding i et annet lands indre anliggender. Prinsippet var nedfelt eksplisitt i den delen av folkeretten som gjaldt for diplomatiet, Wien-konvensjonen, samt i den utenriksinstruksen som var gjeldende for norske tjenestemenn i utlandet.¹¹² Prinsippet gjenspeiles også i det som

¹¹² Artikkel 41.1 i Wien-konvensjonen.

nettopp kjennetegnet diplomatisk virksomhet: En ambassadør skal være en *observatør* i det landet han tjenestegjør.¹¹³

Det var på 1970-tallet alminnelig antatt at bare de latinamerikanske stater hadde rett til å gi diplomatisk asyl, og at de bare kunne gjøre det i de øvrige latinamerikanske stater. Denne spesielle utviklingen i Latin-Amerika hadde sammenheng med at kontinentet hadde vært preget av ustabile regimer, der dagens regjeringssjef kunne være morgendagens flyktning.¹¹⁴

Innledningsvis så vi at Utenriksdepartementet i forlengelsen av kritikken mot Fleischer høsten 1973 ble møtt med krav om at den norske ambassaden i Santiago måtte åpnes for flyktninger. Utenriksdepartementet gikk derfor i begynnelsen av oktober ut med en pressemelding som skulle avklare for offentligheten hva som var Norges forhold til det chilenske regimet. Det ble spesielt lagt vekt på hva som var vilkårene for å innvilge asyl i ambassaden. Folkerettens hovedregel var at en stat ikke hadde adgang til å gi asyl ved sine diplomatiske stasjoner i utlandet. Enkelte land, herunder Norge, hevdet at det som et unntak fra hovedregelen kunne gis asyl hvis den asylsøkende befant seg i livsfare.¹¹⁵ Dette budskapet ble gjentatte ganger formidlet til offentligheten: Instruksen til ambassaden i Santiago åpnet for et norsk humanitært engasjement gjennom å gi flyktninger asyl i ambassaden.¹¹⁶

Det kom også forsikringer om at en slik hjelp faktisk ville bli gitt. Ekspedisjonssjef Tim Greve uttalte til Arbeiderbladet 1. oktober at ingen som søkte politisk asyl ville bli avvist ved ambassaden.¹¹⁷ Noen dager senere understreket han at instruksen til ambassadøren i saken var ”helt klar”.¹¹⁸

Skulle man tro Utenriksdepartementets informasjon til offentligheten, var spørsmålet om å innvilge diplomatisk asyl ved den norske ambassaden forholdsvis ukomplisert. Kravet i opinionen var at Norge måtte bidra humanitært i Santiago gjennom å innvilge asyl i den norske ambassaden. Utenriksdepartementet håndterte dette kravet ved å gi forsikringer om at asyl ville bli gitt, at instruksen i spørsmålet var helt klar, og at det ikke lå folkerettslige hindringer i veien for et slikt engasjement.

¹¹³ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

¹¹⁴ Aftenposten 21.11.1973

¹¹⁵ UD. 25.4.32:X: pressemelding fra UD. 4.10.1973

¹¹⁶ Se Arbeiderbladet 20.9.1973, Aftenposten 5.10.1973

¹¹⁷ Arbeiderbladet 1.10.1973

¹¹⁸ Arbeiderbladet 9.10.1973

Var spørsmålet om diplomatisk asyl i den norske ambassaden så enkelt?

Et uavklart folkerettslig spørsmål

I Utenriksdepartementets informasjon til offentligheten i asylsaken hevdet altså ekspedisjonssjef Tim Greve at instruksene til ambassaden var ”helt klar”. Det var en problematisk påstand.

Folkerettens hovedregel i asylspørsmålet var, som vi har sett, at diplomatisk asyl ikke skulle innvilges. Bruken av nasjonale unntaksregler åpnet for at forespørsler om asyl ble et tolkningsspørsmål i hvert enkelt tilfelle. Selve tolkningen kunne imidlertid slå begge veier.

I forrige kapittel så vi at ambassadør Fleischer sannsynligvis ikke hadde ”reelle” forespørsler om asyl. Han fikk med andre ord ikke anledning til å tolke den norske unntaksregelen i praksis. Det er imidlertid lite trolig at Fleischer ville forstått unntaksregelen som helt klar, i alle fall ikke i favør av å tillate asyl i den norske ambassaden slik Greve åpenbart må ha tenkt seg det. Fleischer stod, som nevnt, for en mer bokstavtro tolkning av asylretten.¹¹⁹

Det kan i den sammenheng være interessant å se at den britiske og den norske unntaksregelen i praksis var likelydende. Det britiske kravet var at det måtte ligge ”extreme humanitarian reasons” til grunn for et eventuelt diplomatisk asyl i den britiske ambassade. Dette kravet ligner mye på det norske kravet ”i livsfare”. Det gir derfor ikke mening å hevde at britenes unntaksbestemmelse var strengere enn den norske. Likevel håndhevet den britiske ambassadøren sitt lands nasjonale unntaksregel så strengt at det i praksis ikke ble gitt asyl.¹²⁰

Greves påstand om at instruksene var ”helt klar” var dermed noe misvisende. Tolkningen av formuleringen ”i livsfare” gjorde instruksene åpne for ulike vurderinger av den stedlige ambassadør.

I forrige kapittel så vi at norske myndigheter søkte å endre ambassadør Fleischers holdning i flyktningsaken ved å sende ham nye instruksjoner. De nye instruksene understreket at det skulle gjøres unntak fra folkerettens regel som forbød bruken av diplomatisk asyl.

Utenriksdepartementet søkte med andre ord å få Fleischer til å tolke regelverket liberalt ved å ta i bruk den norske unntaksregelen.

¹¹⁹ Samtaler med Reiulf Steen 18.11.2009 og Håkon Wexelsen Friehow 22.3.2010

¹²⁰ UD 25.4.32:XI. Amb. London til UD 6.11.1973

Tolkningen av regelverket som lå til grunn for Utenriksdepartementets instruks til Fleischer var imidlertid problematisk. Asylformen som skulle benyttes var folkerettslig uavklart. I et autorativt verk i internasjonal lov heter det: *"It is very doubtful if a right of asylum for either political or other offenders is recognized by general international law."*¹²¹

Den norske utenriksinstruksen som var gjeldende på tiden for det chilenske militærkuppet bekreftet asylformens uklare folkerettslige status. I kapittel 5 § 1 het det: *"Retten til asyl er det ikke enighet om i Folkeretten, og dersom spørsmål om asyl skulle oppstå, må saken så raskt som mulig forelegges Utenriksdepartementet."*¹²²

Det var åpenbart vanskelig å legitimere det diplomatiske asyl folkerettslig. Likevel ønsket norske myndigheter å åpne den norske ambassaden i Santiago for mennesker i nød. De humanitære hensyn skulle veie tyngre enn folkerettens regler. Hvilke problemer kunne følge av å omgå folkerettens regler og innvilge asyl i en ambassade i utlandet?

Helt generelt kan det sies at en bruk av diplomatisk asyl kunne bli en belastning for både mottakerstaten og vertsstaten. Asylformen kunne oppfattes som en stempeling av vertslandet som undertrykkende. Ulike vurderinger av asylanten kunne bety at vertsstaten oppfattet at mottakerstaten ga beskyttelse til en kriminell, mens mottakerstaten oppfattet asylanten som en politisk forfulgt. Det må bety at en bruk av nasjonale unntaksregler i asylspørsmålet ofte ville åpne for politiske vurderinger: Hvilke politiske konsekvenser vil det ha å tillate et diplomatisk asyl ved den aktuelle utestasjonen?

De politiske omkostningene for Norge ved å innvilge diplomatisk asyl i Santiago var sannsynligvis betydningsløse. Chile var perifert i norsk utenrikspolitikk. Det er derfor lite trolig at man i Utenriksdepartementet har fryktet for de politiske implikasjonene ved å innvilge et diplomatisk asyl i nettopp dette tilfelle. Utfordringen Utenriksdepartementet stod overfor ved å bruke unntaksbestemmelsen var snarere forbundet med asylformens uavklarte folkerettslige status.

¹²¹ Ian Brownlie, *Principles of public international law*, Oxford: Oxford university press, 2008:357

¹²² Kronikk i Aftenposten 24.11.1973. Det har ikke lyktes meg å spore opp originalinstruksen.

Diplomatisk asyl som politikk

Dilemmaet for Utenriksdepartementet i spørsmålet om å innvilge diplomatisk asyl i Santiago, var at asylformens uavklarte folkerettslige status førte til at Norge måtte inngå et samarbeid med den chilenske militærjuntaen.

Hans Jacob Frydenlund, avdelingsdirektør i Utenriksdepartementet, sønn av tidligere utenriksminister Knut Frydenlund og ambassadesekretær i Santiago fra 1988 til 1991, hevder at:

[...] det på det tidspunktet (etter kuppet – min anmerking) (var det) lite presedens eller kutyme for at ambassader tok i mot asylerte. ... (Å ta i mot asylanter i ambassader)... var uvanlig i andre deler av verden (utenfor Latin-Amerika) og ikke hjemlet i internasjonal rett for øvrig. Slik at den stående instruksjonen ville da være faktisk å ikke ta i mot asylerte. Tok man i mot asylerte, så risikerte man å bli sittende med dem til evig tid fordi myndighetene i landet asylantene kom fra ville nekte dem fritt leide. De vil da forbli i ambassaden som et praktisk problem og som et irritasjonsmoment mellom de to landene. Sånn sett var instruksjonen klar om at man skulle ikke ta i mot asylanter.¹²³

Frydenlund peker her på det som må ha vært hovedutfordringen for Utenriksdepartementet i spørsmålet om bruken av den norske unntaksregelen. Hvis et land utenfor Latin-Amerika ville gi diplomatisk asyl, var det i prinsippet opp til vertslandets myndigheter om den ville godta et slikt asyl.¹²⁴

Utenriksdepartementet kjente selvsagt til en rekke internasjonale erfaringer med at bruk av diplomatisk asyl kunne gjøre situasjonen både fastlåst og betent. Et skrekkeeksempel er historien om den ungarske kardinal József Mindszenty. Under oppstanden i Ungarn i 1956 søkte han tilflukt i den amerikanske legasjonen i Budapest. Ungarn, i likhet med de fleste land utenfor Latin-Amerika, anerkjente ikke prinsippet om diplomatisk asyl. Resultatet var at Mindszenty ble nektet fritt leide og derfor måtte oppholde seg i legasjonen fra november 1956 til september 1971.¹²⁵ I Moskva under den kalde krigen førte misforståelser rundt asylretten og dens plass i diplomatiet til at mange sovjet-borgere søkte tilflukt i den amerikanske

¹²³ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

¹²⁴ Dr. juris. Atle Grahl-Madsen. Kronikk i Aftenposten 21.11.1973

¹²⁵ http://www.snl.no/J%C3%B3zsef_Mindszenty: 11.4.2010

ambassaden. Ettersom Sovjetunionen ikke anerkjente bruken av diplomatisk asyl, måtte USA utlevere flyktningene for ikke å begå en "uvennlig handling".¹²⁶

I forrige kapittel så vi at Utenriksdepartementet sendte reiseinspektør Per Vennemoe til Chile. Formålet var å få en klarhet i omstendighetene rundt den kritikken som ble reist mot Fleischer og den norske ambassadens håndtering av flyktnings situasjonen i Santiago. I et intervju i Arbeiderbladet noen dager etter at han kom hjem var Vennemoe svært tilbakeholden med å gi opplysninger om sine erfaringer i Chile. Som han selv uttrykte det: *"Jeg vil nødig gi opplysninger som kan være til hinder for at chilenske, politiske flyktninger skal komme trygt inn i norske og andre utenlandske ambassader."*¹²⁷ I Santiago ble en rekke lands ambassader fylt opp av asylanter. Hva var det Vennemoe visste som kunne hindre denne utviklingen?

Det Vennemoe selvsagt kjente til, var at hvis de utenlandske ambasadene i Santiago skulle fortsette å slippe *inn* flyktninger, måtte de også få asylantene *ut* av ambasadene. Fritt leide for flyktningene var dermed et politisk spørsmål. Norge og andre vestlige land var avhengige av en velvillighet fra, og et samarbeid med chilenske myndigheter. En nærliggende forståelse av Vennemoes tilbakeholdenhet med å gi opplysninger om flyktningproblematikken i Santiago er dermed at han ikke ønsket å si noe som kunne skade samarbeidet med de chilenske myndighetene. Han visste at spørsmålet var følsomt. Han var også klar over det som må ha vært Utenriksdepartementets overordnede mål for hele sitt Chile-engasjement: Å sikre flyktningene i den norske ambassade fritt leide.

Det chilenske militærkuppet aktualiserte problemstillingen rundt den ulike praksis for hvorvidt et land, i dette tilfellet Chile, ville tillate at utenlandske representasjoner ble et fristed for landets egne borgere. Utenriksdepartementet la i sin redegjørelse til offentligheten i flyktningsaken høsten 1973 vekt på at det ikke lå folkerettslige hindringer i veien for at den norske ambassade skulle ta i mot flyktninger. For Norge var imidlertid ikke utfordringen å finne folkerettslige begrunnelser for å åpne ambassaden for asylanter, men at disse menneskene også skulle ut av ambassaden. Arbeidet med fritt leide forutsatte militærjuntaens aksept. Det gjorde spørsmålet til et politisk følsomt og potensielt vanskelig spørsmål.

¹²⁶ Aftenposten 6.12.1973

¹²⁷ Arbeiderbladet 26.10.1973

I hvilken grad påvirket de negative erfaringene med diplomatisk asyl, samt den potensielt vanskelige fritt-leideproblematikken, Utenriksdepartementets vurderinger av hvorvidt det skulle åpnes for diplomatisk asyl i Santiago?

Trolig vurderte Utenriksdepartementet det som selvsagt at Norge skulle åpne ambassaden i Santiago for asyl til tross for problemene forbundet med asylformen. Det politiske presset som lå i saken, og den kritikken departementet var utsatt for i forbindelse med Fleischer-saken, gjorde det naturlig for Norge å innvilge diplomatisk asyl. Da en rekke andre land åpnet for asyl i Santiago, må avgjørelsen ha falt forholdsvis lett for departementet.

Utenriksdepartementet visste imidlertid at praksisen var folkerettslig problematisk og at det internasjonalt fantes en rekke dårlige erfaringer med diplomatisk asyl. Det var også kjent at asylordningen måtte godkjennes av den chilenske militærjuntaen. I den sammenheng kan det nevnes at en av asylantene i den norske ambassaden i Santiago var Mario Palestro, som figurerte på juntaens liste over landets ti mest ettersøkte personer.

Utenriksdepartementet hadde heller ingen nevneverdig erfaring med diplomatisk asyl. Det til tross for at det altså eksisterte en norsk unntaksbestemmelse til folkerettens hovedregel i asylspørsmålet. Det er således ikke funnet eksempler på at diplomatisk asyl er gitt i noen norsk ambassade i et omfang som kan måle seg med det i Santiago.

Ved å åpne for diplomatisk asyl i den norske ambassade i Santiago tok Utenriksdepartementet dermed del i en humanitær aksjon som var helt ekstraordinær nasjonalt, men også internasjonalt. Alle de europeiske land som åpnet sine ambassader handlet annerledes enn de vanligvis gjorde i slike situasjoner.¹²⁸ Dette skjedde til tross for at landene som ga diplomatisk asyl i Santiago ikke kunne vite om den chilenske militærjuntaen ville anerkjenne praksisen og dermed gi asylantene fritt leide ut av ambassadene.¹²⁹

Militærjuntaen: Aksept med forbehold

Utenriksdepartementet hadde imidlertid grunn til å tro at asylantene i den norske ambassaden ville få forlate Chile med tiden.

¹²⁸ Samtale med Reiulf Steen 18.11.09: Steen viste til kupp i Argentina, El Salvador, Guatemala ”og flere andre steder” der de vestlige land ikke på tilsvarende måte ga diplomatisk asyl.

¹²⁹ Samtale med Reiulf Steen 18.11.09

Omfanget og utbredelsen av det diplomatiske asyl i Santiago var i seg selv en pekepinn på at militærjuntaen ville akseptere det diplomatiske asyl og gi fritt leide. Etter hvert som den norske ambassaden ble fylt opp av asylanter, visste man i Utenriksdepartementet at det samme skjedde, ofte i mye større omfang, i andre europeiske ambassader. Det internasjonale presset mot militærjuntaen for fritt leide ville dermed naturligvis bli stort. Journalisten Bobi Sourander rapporterte i den forbindelse at juntaen ville reagere ”surt” på diplomatisk asyl, men at ”deres interesse ligger i at de har et godt forhold til omverdenen”.¹³⁰

Utenriksdepartementets reiseinspektør til Chile, Per Vennemoe, oppfattet også at militærjuntaen ville tillate mennesker å søke beskyttelse i vestlige ambassader. Grunnen var at asylformen innebar at juntaen ble kvitt sine motstandere på en måte som ikke ga for stor internasjonal belastning. Den svenske ambassadør Edelstam og andre iakttakere bekreftet Vennemoes antakelse. Alle flyktninger i utenlandske ambassader ville få utreise. Edelstam hadde for eksempel allerede oppnådd utreise for noen av ”sine gjester”. Vennemoe kunne også slå fast at asylpraksisen i Santiago gikk lenger enn det som var vanlig selv i Latin-Amerika, og absolutt lenger enn folkerettens normale asylpraksis.¹³¹ Den norske ambassaden i Santiago var dessuten informert av protokollsjeften i det chilenske utenriksministeriet at samtlige asylsøkende med familier ville få fritt leide. Det var tilstrekkelig at familiens hovedperson ble gitt asyl.¹³²

Den chilenske militærjuntaen tillot altså den omfattende bruken av diplomatisk asyl i Santiago ut fra politiske overveielser. Likevel kom det signaler som viste at bruken av diplomatisk asyl ikke var uproblematisk for militærjuntaen.

I forrige kapittel så vi at det chilenske utenriksministeriet utstedte et sirkulære den 24. oktober 1973 der det ble presisert at diplomatbil ikke måtte benyttes for å hente politiske flyktninger til ambassadene. Hvis dette likevel skjedde, ville det bli oppfattet som en åpen, aktiv intervensjon i landets indre anliggender. Det kunne gi ”de alvorligste konsekvenser”.¹³³ Dagen etter at dette sirkulære ble formidlet til ambassadene ble vaktholdet utenfor den norske

¹³⁰ Dagbladet 25.10.1973 Sourander skrev for Dagbladet og en rekke andre nordiske aviser fra Chile.

¹³¹ UD. 25.4.32:X. UD – notat 23.10.1973

¹³² UD. 25.4.32:XI. UD – Politisk avd. 19.11.1973

¹³³ UD. 25.4.32:XI. Amb. Santiago til UD. 6.11.1973

ambassade skjerpet med sivilkledd politivakter dag og natt. Vaktholdet skapte betydelige vansker med å motta nye asylsøkende.¹³⁴

Sirkulæret av 24. oktober og vaktholdet rundt den norske ambassaden viser at militærjuntaen søkte å demme opp for konsekvensene av den politisk begrunnede ettergivenheten i asylspørsmålet. Den signaliserte forbehold ved å spille på ikke-intervensjonsprinsippet som var nedfelt i folkeretten. Viljen til å bruke dette grunnleggende prinsippet i internasjonale relasjoner for å beskytte sitt regime, var et varsel til Norge og andre vestlige land. Bruken av diplomatisk asyl hvilte derfor på hårfine overveininger og fortolkninger: Hvor gikk grensen for hvor pågående man kunne være i det humanitære arbeidet uten å risikere å bli beskyldt for å blande seg inn i Chiles indre anliggender og bli erklært persona non grata? Skulle ambassadene selv drive oppsøkende virksomhet eller bare ta imot dem som kom innenfor portene?

I disse betraktningene ses en grunnleggende ubalanse i forholdet mellom de vestlige land og militærjuntaen. De politiske avveininger og tillempinger betød ikke at de folkerettslige sidene ved saken var falt helt vekk. De vestlige land kunne vanskelig legitimere sin humanitære aktivitet i Santiago rent folkerettslig. Militærjuntaen på sin side kunne derimot bruke Wien-konvensjonen for å stoppe bruken av det diplomatiske asyllet. Vi skal nå se et eksempel på at militærjuntaen gjorde nettopp det. Den svenske ambassadør Harald Edelstam ble erklært persona non grata. Hendelsen skulle få følger også for norsk Chile-politikk.

Ambassadør Edelstam utvises

Den 10. desember 1973 forlot Edelstam Chile etter å ha blitt erklært persona non grata. Utvisningen av den svenske ambassadøren ble et klart vitnesbyrd om at den chilenske militærjuntaen satte grenser for den aktivitet vestlige ambassader kunne utvise i sitt flyktningarbeid i Santiago. Utvisningen kom for øvrig ikke som en overraskelse på det diplomatiske korps i Santiago. Allerede under Vennemoes besøk i dagene 13.-18. oktober, oppfattet den norske reiseinspektøren at det i diplomatiske kretser ble vurdert at den svenske ambassadør ”balanserte på en knivsegg”.¹³⁵ Dette inntrykket forsterkes av den norske ambassaderåd Frode Nilsen. I etterkant av Edelstams utvisning hevdet han at den svenske

¹³⁴ UD. 25.4.32:X. Amb. Santiago til UD. 25.10.1973

¹³⁵ UD. 25.4.32:X. UD - rapport 23.10.1973

ambassadøren elsket å provosere militærjuntaen. Det var et under at han ikke ble utvist tidligere.¹³⁶

Det var antagelig flere årsaker til at Edelstam ble sendt ut. En tid før utvisningen utspant det seg en dramatisk hendelse som kan ha vært medvirkende. En uruguansk kvinne som var under svensk beskyttelse i den tidligere cubanske ambassaden ble syk og brakt til sykehus. For å beskytte kvinnen reiste den franske ambassadør, en representant for FNs høykommissær for flyktninger, Edelstam og fire andre svenske ambassadeansatte til sykehuset for å sikre kvinnen fritt leide. På sykehuset ble gruppen møtt av militære som ønsket å hente ut den syke kvinnen. Det brøt ut slagsmål mellom de to gruppene hvorpå den svenske ambassadør to ganger ble slått ned. Edelstam ble etter denne episoden anklaget av juntaen for upassende innblanding i Chiles indre anliggender. Den svenske og den franske ambassade svarte med en protest mot juntaen i forlengelsen av hendelsen.¹³⁷

Episoden på sykehuset føyet seg til en mer generell motsetning mellom Edelstam og militærjuntaen. Den svenske ambassadøren uttalte flere ganger at utenlandske diplomaters oppgave i Santiago var å redde menneskeliv. Han hadde også en konfronterende og krevende holdning i sin omgang med juntaen.¹³⁸ Utvisningen av Edelstam fikk for øvrig den svenske utenriksminister Sven Andersson til å hevde at Edelstam ikke hadde gjort handlinger som stod i strid med hans rolle som diplomat. Andersson forsikret også at Edelstam hadde hatt den svenske regjeringens fulle støtte i sin virksomhet.¹³⁹ Selv mente ambassadøren at utvisningen skyldtes at han hadde fått om lag 1100 politiske flyktninger i sikkerhet i utlandet.¹⁴⁰

Ambassadør Edelstams ukonvensjonelle og uredde humanitære innsats var for øvrig ikke det eneste svenske initiativet som ble en torn i øyet på juntaen. Noen uker etter at Edelstam ble utvist, protesterte juntaen mot at den svenske statsminister Olof Palme overrakte 500.000 kroner til Beatriz Allende, den avdøde presidentens eldste datter. I følge ”diplomatiske kilder” ble den svenske chargé d`affaires i Santiago, Carl Johan Broth, innkalt til det chilenske

¹³⁶ Nilsen 1993:70

¹³⁷ Arbeiderbladet 26.11.1973

¹³⁸ Fors 2009: 279

¹³⁹ Arbeiderbladet 3.12.1973

¹⁴⁰ Arbeiderbladet 11.12.1973

utenriksministeriet. Der ble han overlevert en note hvor juntaen karakteriserte pengestøtten som en finansiering av terrorvirksomhet og en innblanding i Chiles indre anliggender.¹⁴¹

Utvisningen av den svenske ambassadør ble en kraftig påminnelse om at militærjuntaen satte grenser for de vestlige lands humanitære innsats i Chile. Vi skal nå se at Utenriksdepartementet håndterte den potensielt vanskelige fritt-leideproblematikken i Santiago ved å forsterke den norske ambassaden i Santiago med spesialutsending Frode Nilsen.

Frode Nilsen til Chile

I en pressemelding 1. oktober 1973 viste Utenriksdepartementet til at ambassadør Fleischer hadde tatt imot tolv asylanter og søkt om fritt leide ut av landet for disse. I og med den vanskelige situasjonen på ambassaden var den blitt forsterket med en spansktalende embetsmann som skulle bistå i det videre arbeidet med flyktningsspørsmålet.¹⁴² Det var Frode Nilsen. Kunne han klare å rette opp igjen det inntrykket som var skapt av den norske utenriktstjenesten i kjølvannet av kritikken mot Fleischer, og som innad i embetsverket ble forstått som ytterst pinlig for Norge og norsk utenriktstjeneste?¹⁴³

Nilsen var en erfaren embetsmann. Han avla aspiranteksamen i Utenriksdepartementet i 1952 og tjenestegjorde deretter blant annet som ambassadesekretær i Kairo (1952-1954), Bonn (1957-1959) og Madrid (1959-1962). I 1965 ble Nilsen utnevnt til skipsfartsråd ved ambassaden i Washington. Etter sju år der ble han overført til stillingen som byråsjef for skipsfartskontoret i Utenriksdepartementet. Allerede den 1. november 1973 ble han imidlertid sendt til ambassaden i Santiago for å bistå i asylsaken. Nilsen arbeidet i Chile helt frem til 1982, kun avbrutt av et opphold i Norge i 1974-1975. Fra 1975 fungerte han som ambassadør til Chile. I 1987 reiste Nilsen til Venezuela som ambassadør, men etter et halvt år gikk Utenriksdepartementet til det uvanlige skritt å gjenutnevne ham til ambassadørstillingen i Santiago. Her fikk han oppleve overgangen til demokrati i 1989.¹⁴⁴

Ved Frode Nilsens ankomst til Santiago den 2. november 1973 var det diplomatiske asyllet ved en rekke vestlige ambassader for lengst etablert. Det hersket uoversiktlige og kaotiske

¹⁴¹ Arbeiderbladet 24.12.1973

¹⁴² UD 25.4.32:XI. Utkast til pressemelding 1.11.1973

¹⁴³ UD 25.4.32:X. Politisk avd. Internt notat 29.10.1973

¹⁴⁴ http://www.snl.no/nbl_biografi/Frode_Nilsen/utdypning

tilstander i Santiago. Byens sentrum var sterkt preget av militære styrker med væpnet vakthold utenfor offentlige bygninger og utenlandske misjoner. Den norske ambassaden var bevoktet av fem soldater, som nøye kontrollerte Nilsens pass før han fikk slippe inn. Noen hundre meter unna lå Chiles krigsskole. Ambassaden var åpenbart godt bevoktet og med en beliggenhet i en del av Santiago som innebar en sterk tilstedeværelse av representanter for det nye militærstyret.¹⁴⁵

I sitt første møte med Fleischer etter ankomsten til Santiago gjorde Nilsen det klinkende klart: ”Du er ambassadør, men jeg tar meg av alt som har med politiske flyktninger å gjøre.”¹⁴⁶ Forholdet til Fleischer i den viktige saken var med det etablert; flyktningarbeidet ved ambassaden var Frode Nilsens domene til tross for at ambassadør Fleischer stod over ham i rang. Arbeidsfordelingen var politisk bestemt fra Norge. Den innebar at den norske ambassadøren ble fratatt ansvar ved den norske ambassaden. Fleischers oppfatning av den politiske utnevnelsen av Nilsen var åpenbart ikke positiv. Ambassadøren hevdet rett ut at han anså Frode Nilsen for å være en politisk kommissær og en kommunist!¹⁴⁷

Nilsen forsikret eksplisitt sin lojalitet til ambassadør Fleischer. Likevel fnyste ambassaderåden av Fleischers argument om at man ikke kunne ta imot flere enn tolv asylanter ved ambassaden. Ambassadøren holdt nemlig strengt på etiketten. Det betød at asylantene i ambassaden skulle behandles som de mest velansette gjester. Hver ettermiddag praktiserte Fleischer derfor faste bordsettinger og tre retters middager for alle. Grunnen til at ambassadøren satt et tak på tolv asylanter, var visstnok at kokka ikke hadde kapasitet til å lage middag til flere.¹⁴⁸

Til tross for slike bagatellmessige uoverensstemmelser mellom Fleischer og den nyankomne ambassaderåden, kunne Nilsen bekrefte viktigheten og riktigheten av at Fleischer fortsatte som ambassadør. I et brev til Utenriksdepartementet skrev Nilsen at det i arbeidet med å få fritt leide for asylantene i ambassaden var behov for en med ambassadørs rang.

På tidspunktet for Frode Nilsens ankomst til Santiago var det ikke, som en følge av Fleischer-saken, noe samarbeid mellom den norske og den svenske ambassaden. Nilsen mente

¹⁴⁵ Nilsen 1993: s.38

¹⁴⁶ Telefonsamtale med Frode Nilsen 24.8.2009

¹⁴⁷ Samtale med Frode Nilsen 29.3.2010

¹⁴⁸ Erling Borgen, *Bare en drøm. En latinamerikansk reise*, Oslo: J.W.Cappelen forlag, 1992:69

imidlertid det var på sin plass å gjenoppta forbindelsene. Han reiste derfor etter kort tid på høflighetsvisitt til Edelstam. Til tross for at Edelstam ønsket et omfattende samarbeid med Nilsen, kom det ikke til det i tiden før den svenske ambassadør ble utvist. Bare en og annen flyktning ble overført fra den svenske til den norske ambassaden.¹⁴⁹

For Nilsen var det nok av underordnet betydning at ambassadør Fleischer ikke ønsket at ambassaderåden skulle kontakte Edelstam. Viktigere for Nilsen var hans egne vurderinger av den svenske ambassadøren. Nilsen trodde at Edelstam ville bli utvist. Han ønsket derfor å ha en annen arbeidsform enn den svenske ambassadøren. Det at svensk ambassadepersonell endatil i hemmelighet oppfordret ham til ikke å følge Edelstams eksempel, må ha overbevist Nilsen ytterligere om ikke å binde seg for sterkt til den svenske ambassadøren.¹⁵⁰

I den norske ambassaden bodde det altså tolv asylanter på tidspunktet da Nilsens ankom. Det var neppe noe å utsette på behandlingen de fikk. Flyktningene spiste samme mat som det diplomatiske personalet, og en av flyktningene la på seg så mye at han ikke kunne bruke noen av sine egne klær da han omsider fikk reise til Norge.¹⁵¹

Frode Nilsen forteller i sine memoarer at de asylerne i ambassaden var en mangeartet forsamling med tilhørighet i ulike venstrepartier og venstregrupperinger. For å unngå ”brakkesyke” ble det lagt opp til faste dags- og ukeplaner. Foruten de faste bordsettingene bestod dagene av aktiviteter som gymnastikk, karatetrening, foredrag og undervisning i engelsk og norsk. Fotballkampene på kveldstid var en selvfølge, samt lange og temperamentsfulle diskusjoner om årsaken til Allendes fall.¹⁵²

Livet i ambassaden gikk sin gang. Frode Nilsens oppgave var å få nye asylanter inn og andre ut av ambassaden. Med tanke på måten juntaen satte sitt preg på byen, og spesielt den strenge bevoktningen utenfor den norske ambassaden, var det åpenbart at Nilsen hadde en krevende oppgave foran seg.

Flyktningshjelp i praksis

En utfordring var hvordan nye flyktninger skulle komme seg inn i ambassaden uten å bli oppdaget av soldatene utenfor. Frode Nilsen fant snart en strategi for å løse dette problemet.

¹⁴⁹ Nilsen 1993: 56

¹⁵⁰ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

¹⁵¹ Borgen 1992:73

¹⁵² Nilsen 1993: 44

Klokka 1700 hver ettermiddag var det vaktskifte ved en liten bod 50 meter fra ambassaden. Flyktninger Nilsen ønsket inn, ventet på det tidspunktet bak noen busker i nærheten av inngangsporten til ambassaden. Under vaktskiftet rygget så ambassadesjåføren ut bilen, slik at de militære ikke kunne se flyktningene som da løp inn den åpne porten i ly av bilen.¹⁵³

Denne fremgangsmåten ble brukt gjentatte ganger. Den kom i stand etter klare avtaler med personer som kjente til flyktninger som lå i dekning. Ved flere anledninger kom det enkeltpersoner som oppsøkte Nilsen på vegne av familiemedlemmer. Ofte kom det paterne fra den nystartede ”Comite pro paz”, Fredskomiteen. Paterne la frem lister med navn på forfulgte mennesker som lå i dekning. Nilsen gjorde dem kjent med praksisen med å få inn flyktninger, og paterne overbrakte beskjeden til flyktningene på deres dekkadresser.¹⁵⁴

I tillegg til de avtalte mottakene av flyktninger til ambassaden, hendte det at personer tok seg inn på ambassadeområdet på egen hånd. Et eksempel på det var formannen for havnearbeidernes fagforening i havnebyen Valparaiso. Avtalen med Nilsen var at han skulle komme inn på vanlig måte. Da Nilsen gikk ut i hagen for å se etter ham, var han imidlertid ikke å se. På samme tid kom det en velkledd herre med stresskoffert og et kart i hånden som henvendte seg til vekten utenfor og spurte høflig om dette var den norske ambassade. Den forfjamsede vekten svarte bekreftende, og mannen gikk rett inn porten som Nilsen hadde sørget for var ulåst. Herremannen var den ventede fagforeningsmannen.¹⁵⁵

Det var ikke alle asylhenvendelser til ambassaden som forløp like uddramatisk. En dag forsøkte en kvinne å trenge seg inn på ambassadeområdet. Dette skapte en kaotisk situasjon foran ambassaden. Ansatte på ambassaden kom til, og vaktene foran ambassaden hevet våpen. I tumultene kom kvinnen seg inn på norsk territorium. Senere samme dag ble Frode Nilsen bedt om å komme ut da vaktene ville snakke med ham. En ung, opphisset soldat anklaget Nilsen for å lure vaktene ved å la kvinnen komme inn i ambassaden for å søke asyl. Militærvakten var bekymret og hevdet at hans vaktlag ville bli straffet for å ha utført jobben sin dårlig. I henhold til praksis måtte Nilsen informere det chilenske utenriksministeriet om kvinnen, så hendelsen kunne ikke dysses ned. For å berolige vekten sa Nilsen at han ville vente noen dager med å underrette utenriksministeriet, og at han dessuten ikke ville angi tidspunkt for hendelsen. Nilsen lovet også soldaten at hvis generalene klagde, skulle han

¹⁵³ Borgen 1992:75

¹⁵⁴ Nilsen 1993:45

¹⁵⁵ Nilsen 1993: 48

forsikre dem om at de aldri hadde hatt bedre vakter enn de fem som var tilstede under hendelsen.¹⁵⁶

Arbeidet med fritt leide ut for flyktningene i den norske ambassaden gikk stort sett greit. Nilsen presenterte lister med navnene til de asylerte for det chilenske utenriksministeriet. Med mindre det forelå politiske eller juridiske anklager mot vedkommende søker, tok det forholdsvis kort tid før tillatelse ble gitt. I de tilfellene det forelå anklager mot en person på lista, tok prosessen noe lenger tid.¹⁵⁷

Innledningsvis i dette kapitlet har jeg angitt årsaker til hvorfor bruken av diplomatisk asyl var problematisk for Utenriksdepartementet. Betyr det faktum at fritt leide faktisk ble innvilget asylantene i den norske ambassaden at asylformen var ukomplisert for utenrikstjenesten?

Ulike utfordringer hjemme og ute

Som vi har sett medførte det altså ingen negative utenrikspolitiske implikasjoner å tillate et asyl i den norske ambassaden. Den innenrikspolitiske gevinsten var stor i kjølvannet av Fleischer-saken. Den folkerettslige uavklarte statusen i asylspørsmålet, som medførte at et asyl i den norske ambassaden forutsatte en aksept fra militærjuntaen, var i utgangspunktet den største utfordringen for hjemlige myndigheter. Signalene fra militærjuntaen tydet imidlertid på at fritt leide ville bli gitt, noe som også skjedde.

Utfordringene Frode Nilsen møtte som ambassaderåd i Santiago var på avgjørende områder annerledes enn problemene med det diplomatiske asyllet slik de så ut fra Oslo. Det sentrale vilkåret for hans arbeid i Chile var nettopp at praksisen med diplomatisk asyl ikke var folkerettslig klart forankret. Dette gav en uklar og skjev maktbalanse mellom ham og militærjuntaen.

Hvor langt han kunne gå i sitt flyktningarbeid var ikke mulig å vite. Like lite som det kan sies med sikkerhet hva som forårsaket Edelstams utvisning, kan det fastslås hva som var grensene for Frode Nilsens embetsutøvelse. Nilsen fryktet derfor under hele sitt virke i Chile å dele

¹⁵⁶ Nilsen 1993: 49

¹⁵⁷ Nilsen 1993: 48

skjebne med den svenske ambassadøren. Hans aktive hjelpevirksomhet måtte ikke drives så vidt at han ble erklært uønsket i Chile.¹⁵⁸

En annen utfordring for Frode Nilsen i Santiago var at ambassaderådens virksomhet til enhver tid var overvåket av militærjuntaen. Denne kontrollen må ses som et ledd i juntaens forsøk på å demme opp for konsekvensene av den politisk betingete aksepten for diplomatisk asyl. Nilsen var, i mange tilfeller, klar over militærjuntaens metoder for å kartlegge og hindre bruken av asylformen. Likevel kunne han umulig vite det nøyaktige omfanget av overvåkingen mot seg. I sine erindringer (1993) gir Nilsen flere eksempler på at han ble overvåket under sine møter med opposisjonelle.¹⁵⁹

Det militære etterretningstjenestens (DINA) virksomhet var for øvrig en stadig påminnelse om at militærjuntaen fulgte Frode Nilsens arbeid tett. Nilsen forteller selv at DINA visste alt om ham, og at han dermed måtte være svært forsiktig i sitt arbeid. Et av hans fremste våpen var å "holde kjeft" i operasjonelle spørsmål og fremstå i tråd med diplomatisk etikette i møte med militærjuntaens representanter. DINA kunne dermed ikke plassere ham politisk. Samtidig begrenset Nilsen på den måten informasjonen til DINA om det flyktningarbeidet han bedrev.¹⁶⁰ Likevel var den norske ambassaderåden stadig forfulgt av juntaens agenter. Nilsen kunne for eksempel stå på en bussholdeplass, men la være å gå på bussen når denne kom. De eneste som da stod igjen på holdeplassen når bussen hadde kjørt, var han og hans forfølgere. Tilsvarende kunne skje når Nilsen spaserte i byens gater. Han kunne stoppe opp, og agentene som fulgte ham måtte selv stoppe opp, men unnlot å gi seg til kjenne ved å henvende seg for eksempel til en aviskiosk for å kjøpe en avis.¹⁶¹

Vi har sett at asylspørsmålet var forholdsvis ukomplisert for Utenriksdepartementet. For utenriktjenesten under ett var imidlertid asylspørsmålet alt annet enn ukomplisert. Det utstasjonerte personalet på den norske ambassaden i Santiago ble på mange måter *bærere* av de utfordringene som heftet ved asylformen for utenriktjenesten generelt. Resten av kapitlet skal vies det diplomatiske asylet i praksis, med særskilt fokus på de mer konkrete utfordringene som fulgte av asylformen slik de fremstod i Santiago 1973 - 1974.

¹⁵⁸ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009 Nilsen ankom for øvrig ca. 1. mnd. før Edelstam ble erklært non grata. Iht. delkapittel om Edelstams utvisning, "visste" man i de diplomatiske miljøer allerede ved Nilsens ankomst at Edelstam ville bli utvist.

¹⁵⁹ Nilsen 1993: 42, 46, 53

¹⁶⁰ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

¹⁶¹ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

Asylanter som problem

En konkret utfordring for Frode Nilsen og de andre ansatte ved ambassaden i Santiago var at det diplomatiske asyllet kunne belaste forholdet mellom Norge og Chile unødig.

En åpenbar belastning ville være om den chilenske militærjuntaen brøt den norske ambassades ukrenkelighet for å hente ut en asylant. I artikkel 22.1 i Wienkonvensjonen heter det at: "Stasjonens område er ukrenkelig. Mottakerstatens tjenestemenn kan ikke trenge inn på det, uten med stasjonssjefens samtykke."¹⁶² Samtidig finnes det en annen regel i samme konvensjon som krever en riktig bruk av ambassadebygningen. I artikkel 41.3 heter det at: "Stasjonens område kan ikke benyttes på en måte som er uforenlig med stasjonens gjøremål etter denne konvensjon, etter andre folkerettsregler eller etter spesielle avtaler som måtte være i kraft mellom senderstaten og mottakerstaten."¹⁶³

Forholdet mellom artikkel 22.1 og artikkel 41.3, som krever en "riktig" bruk av ambassaden, er uklar, men åpner for at ambassadens ukrenkelighet ikke er absolutt. Professor B. S. Murty, forfatter av boka *The international law of diplomacy*, foreslår en løsning på denne uklarheten. En begrensning i ambassadens ukrenkelighet må i hvert tilfelle være proporsjonalt med hvor skadelig den irregulære bruk av ambassadebygningen er for vertsstaten. Og motsatt: Hvor stort hinder krenkelsen av ambassaden er for ambassadens normale funksjoner.¹⁶⁴

Frode Nilsen kunne ikke vite hvor skadelig militærjuntaen anså at bruken av den norske ambassaden som asyl for politiske ettersøkte var. Ambassaderåden tok derfor høyde for at den norske ambassaden kunne bli inntatt av den chilenske militærjuntaen. En dag spurte Mario Palestro Nilsen om ikke en av Chiles mest ettersøkte personer, sosialistsenatoren Carlos Altamirano, kunne få asyl i ambassaden. Til det svarte Frode Nilsen nei. Han fryktet at ambassaden da ville bli angrepet og han selv utvist.¹⁶⁵

Ambassadekrenkelser hadde for øvrig forekommet i militærjuntaens Chile. Det hadde Nilsen selv erfart. Den første tiden som ambassaderåd i Santiago sov Nilsen i biblioteket. En natt våknet han brått av at ambassaden ble beskyttet. Han fikk på seg slåbroken, og ble møtt av en "åsgårdsrei" av asylerte som kom stormende ned trappa og lurte på hva de skulle gjøre

¹⁶² Traktatsamling 1963:162

¹⁶³ Traktatsamling 1963:166

¹⁶⁴ Bhagevatula Satyanarayana Murty, *The international law of diplomacy: The diplomatic instrument and public world order*, New Haven: New Haven press, 1989:380

¹⁶⁵ Borgen 1993:75

dersom det var et angrep fra de militære. Nilsen kom seg etter hvert utenfor, men de militære vaktene på gaten nektet for å ha sett eller hørt noe. Episoden ble aldri oppklart.¹⁶⁶ Noe senere ble en chilensk fagforeningsmann som var asylert i den svenske ambassaden, hardt såret av et skudd som ble avfyrt utenfra. Heller ikke denne hendelsen ble oppklart.¹⁶⁷ Frode Nilsens vurdering av mulige ambassadekrenkelser i form av skudd utenfra ledet til at asylantene i den norske ambassaden hele tiden ble holdt innendørs.¹⁶⁸

En annen mulig belastning for det diplomatiske asyllet var måten asylantene i ambassaden oppførte seg på. Som tidligere nevnt, innebærer en bruk av diplomatisk asyl en innskrenkning i mottakerstatens herredømme over eget territorium. Det ble derfor i henhold til den praksisen som var på området, stilt krav til personer som fikk asyl i utenlandske ambassader. Kravene kan oppsummeres til: Flyktningene skal ikke begå handlinger som kan forstyrre den offentlige ro og orden. De må heller ikke påvirke eller delta i politiske aktiviteter. Flyktningene kan i det hele tatt ikke kommunisere med omverdenen uten med stasjonssjefens uttrykkelige godkjennelse. Hvis noen av disse vilkårene blir brutt, har stasjonssjefen plikt til å bringe asyllet til opphør.¹⁶⁹ I den forbindelse kan man huske at den norske ambassaden på det meste huset 29 asylanter.¹⁷⁰ De fleste av asylantene hadde vært politiske aktive under Allendes presidenttid. De hadde derfor naturlig nok et sterkt engasjement for den politiske undertrykkelsen i Chile. Klarte det norske ambassadepersonalet å holde styr på denne politisk engasjerte forsamlingen og kontakten med omverdenen?

Frode Nilsen mistenkte ved flere anledninger en asylert radioingeniør for å ha en liten radiosender. Dette var i seg selv ulovlig. Det ingeniøren kunne fortelle på bakgrunn av sin kontakt med omverdenen var imidlertid langt mer foruroligende: Det forelå visstnok planer om at grupper utenfor ville kjøre en lastebil full av Allende-sympatisører gjennom porten til ambassaden og inn i sikkerhet på norsk territorium. Vedkommende meldte også om planer om å bruke ambassaden som en kommandosentral for et angrep mot den chilenske krigsskolen som lå rett i nærheten av ambassaden. Begge de angivelige planene ble stilt i bero. Hvis de hadde blitt gjennomført, ville de hatt store konsekvenser for Nilsens virke.¹⁷¹

¹⁶⁶ Nilsen 1993:54

¹⁶⁷ Nilsen 1993: 63

¹⁶⁸ Verdens Gang 29.12.1973

¹⁶⁹ Aftenposten 21.11.1973

¹⁷⁰ Aftenposten 18.3.1974

¹⁷¹ Nilsen 1993:52

Forbudet mot å ha kontakt med ytterverdenen ble også brutt på andre måter enn ved den nevnte radiosenderen. Brev ble stadig vekk smuglet ut av ambassaden. Til tross for Nilsens ettertrykkelige forbud mot å bruke telefonen, som for øvrig var avlyttet, skjedde det at de asylerte tok den i bruk. Nyttårsaften 1973 feiret asylantene med å skåle det nye året inn, for deretter å åpne vinduene til ambassaden og synge Internasjonalen så det hørtes helt bort til krigsskolen!¹⁷²

Det kunne altså by på store utfordringer å huse asylanter i den norske ambassaden. Disse utfordringene fulgte med asylformen og stilte det utstasjonerte tjenestepersonellet ved ambassaden på prøve. Et eventuelt ”overtramp” fra ambassadepersonalets eller flyktingenes side kunne, berettiget eller ikke, medføre brudd i de diplomatiske forbindelsene med Chile. Det ville i tilfelle få store følger for det humanitære arbeidet.

Utsendte flyktninger som problem

Det var ikke bare asylantenes opptreden mens de var i ambassaden som kunne være en utfordring for Frode Nilsens humanitære aktivitet i Santiago. Det var også vanskelig å få flyktninger som var gitt fritt leide til Norge til ikke å uttale seg på måter som kunne provosere militærjuntaen.

De første flyktingene ankom Oslo 20. november 1973. De formidlet til Dagbladets utsendte på Fornebu at kampen mot militærjuntaen i Chile ville fortsette fra Norge.¹⁷³ Også ved en rekke senere anledninger ble ankomsten av chilenske flyktninger til Oslo slått opp i rikspressen. Rett før jul stod en rekke flyktninger frem og viste til hemmelig motstandsarbeid i Chile mot juntaen. En virkelig revolusjon i Chile måtte skje ved arbeidernes væpnete motstand. Alle verdens demokratiske regjeringer ble bedt om å støtte opp om arbeidet mot juntaen, og flyktingene selv uttrykte ønske om å drive med opplysningsarbeid i Norge om tilstandene i Chile.¹⁷⁴

Mandag 10. juni 1974 ankom en av de tre siste asylantene fra den norske ambassaden i Santiago til Norge. Dette var den engasjerte politikeren Mario Palestro, som hadde vært en av Salvador Allendes nærmeste medarbeidere. Frode Nilsen hadde antydnet for ham at han av hensyn til de politiske fangene i Santiago burde være forsiktig i sin omtale av juntaen. I møte

¹⁷² Nilsen 1993: 63

¹⁷³ Dagbladet 20.11.1973

¹⁷⁴ Dagbladet 17.12.1973

med journalister fra NRK og en rekke aviser i Norge våknet likevel den gamle politikeren. Han ga en flammende beskrivelse av det chilenske militærets undertrykkelse av folket og metodene som ble brukt for å så frykt og redsel. Palestro hevdet også overfor Aftenposten at det i Chile ble organisert nye motstandsgrupper. Han ønsket selv å reise tilbake til Chile for å kjempe sammen med dem.¹⁷⁵ Deretter vendte han seg til Frode Nilsen, som var i Oslo den sommeren og hadde møtt opp på Fornebu, og sa: ”Dette likte du?”¹⁷⁶ Palestro kunne for øvrig opplyse at han hadde med seg en instruks fra Sentralkomiteen i det chilenske sosialistpartiet om å be om et møte med statsminister Trygve Bratteli. Formålet var å få takke norske myndigheter for den hjelpen chilenske forfulgte hadde fått i den norske ambassaden, samt å be norske myndigheter om å bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile.¹⁷⁷

I ambassaden i Santiago var tallet på asylanter sunket betraktelig fra nyåret 1974. Allerede fredag 7. desember 1973 hadde den chilenske militærjuntaen sendt ut en note hvor det het at personer som kom til utenlandske ambassader i Santiago etter 11. desember, ikke ville få utreisestillatelse. Juntaens begrunnelse var at det på tidspunktet hersket ro og orden i Chile. Det kunne derfor ikke lenger rettferdiggjøres at utenlandske ambassader tok i mot det juntaen omtalte som ”gjester”. Utenriksminister Frydenlunds sekretær, Thor Viksveen, hevdet at forutsetningen for at de nye retningslinjene skulle aksepteres måtte være at forfølgelsen av politiske motstandere i Chile øyeblikkelig opphørte.¹⁷⁸ Det kom for øvrig ingen norsk protest på juntaens note.

De faktiske vurderingene som lå til grunn for at juntaen satt foten ned for bruken av diplomatisk asyl i vestlige ambassader, kjenner jeg ikke. Som tidligere beskrevet, var asylordningen fra første stund betinget av den chilenske militærjuntaens samtykke, og forutsatte derfor at militærjuntaen fant politisk gevinst ved ordningen. Når juntaen avsluttet praksisen i desember 1973, må det bety at den ikke lenger så seg tjent med ordningen.

I midten av mars 1974 avsluttet Frode Nilsen sitt spesialoppdrag for Utenriksdepartementet i Santiago.¹⁷⁹ Den 24. juni kom de to siste flyktningene til Norge fra den norske ambassaden i

¹⁷⁵ Aftenposten 20.11.1973

¹⁷⁶ Nilsen 1993:72

¹⁷⁷ Aftenposten 11.6.1974

¹⁷⁸ Dagbladet 12.12.1973

¹⁷⁹ Nilsen 1993: 71

Santiago. Norge hadde da tatt imot 128 flyktninger fra Chile.¹⁸⁰ Totalt 8300 chilenerne hadde forlatt Chile ved hjelp av latinamerikanske og europeiske ambassader sommeren 1974.¹⁸¹

Den norske ambassaden i Santiago, med Fleischer som ambassadør, fortsatte flyktningarbeidet etter at Frode Nilsen var reist og ordningen med ambassadeasyl var opphørt. Hva som ledet til denne endringen i Fleischers håndtering av asylforespørsler, er vanskelig å si. Vi har sett at utenriksminister Frydenlund i utenriksdebatten i Stortinget den 20. november 1973 presiserte at kritikken mot ambassadør Fleischer gjaldt for den første tiden etter militærkuppet. Senere hadde ambassaden fungert som den skulle, i samsvar med instruks. En forklaring på at Fleischer etter hvert kom aktivt med i flyktningarbeidet kan være at han ble hjemkalt til konsultasjoner i departementet. Hva som ble sagt i samtalene mellom den politiske ledelse og ambassadør Fleischer i dagene 16.- 23. november, er ikke kjent. Likevel er det nærliggende å tenke at norske myndigheter lyktes i å formidle sitt budskap til Fleischer ansikt til ansikt i motsetning til hva var tilfelle med bruken av instruks.

Til tross for at ambassadør Fleischer fungerte tilfredsstillende fortsatte Frode Nilsen å ha en rolle for politiske forfulgte i Chile mens han oppholdt seg i Oslo fra mars 1974 til august 1975. Han fikk flere ganger forespørsler fra kontakter i Chile om hjelp i ulike saker. Fra sin arbeidsplass på Victoria Terrasse bidro han til å organisere flyktningarbeidet ved den norske ambassaden så godt det lot seg gjøre.¹⁸²

Den norske flyktninghjelpen i Santiago gikk på skinner under ledelse av Frode Nilsen og senere av ambassadør Fleischer. Likevel skulle den norske Chile-politikken enda en gang bli gjenstand for omfattende og negativ oppmerksomhet i pressen.

Jarnholt-saken

Den 10. september 1974 kom den norske honorære generalkonsul i Santiago, Ragnar Jarnholt, med uttalelser i Dagbladet som fikk stor offentlig oppmerksomhet. Jarnholt hevdet, ifølge Dagbladet, at torturen i Chile etter Allendes fall var en nødvendighet. Landet befant seg i en krigstilstand, de ulike våpengrenene var infiltrert, og det var hemmelige våpenlagre over alt. Chiles militære hadde derfor vært nødt til å gjennomføre et kupp. På tidspunktet for intervjuet

¹⁸⁰ Arbeiderbladet 25.6.1974

¹⁸¹ UD 25.4.32:12. Amb. Santiago til UD

¹⁸² Samtale med Frode Nilsen 29.3.2010

var imidlertid torturen avskaffet, hevdet Jarnholt. Amnestys rapporter om mishandling og forfølgelse i Chile var derfor oppspinn fra ende til annen.¹⁸³

Dagen etter det famøse intervjuet med Jarnholt i Dagbladet presenterte Aftenposten ytterligere uttalelser fra den norske generalkonsulen som neppe kan ha blitt godt mottatt i Utenriksdepartementet og hos den politiske ledelse. Jarnholt hevdet at norske myndigheter ikke visste hva som hadde foregått i Chile i årene under Salvador Allendes styre. Utenriksdepartementet hadde heller ikke latt seg underrette om de faktiske forholdene.¹⁸⁴

Skulle norsk utenrikstjeneste få oppleve nok en "Fleischer-sak"?

Det er lite trolig at den politiske ledelse og embetsverket vurderte Jarnholt-saken som veldig svertende for norsk utenrikstjeneste. Jarnholts uttalelse fikk en omfattende oppmerksomhet i norsk presse. Likevel kom det aldri til et nevneverdig opinionstrykk mot Utenriksdepartementet i saken. En effekt av Fleischer-saken var at norske myndigheters holdning til den chilenske militærjuntaen ettertrykkelig var blitt redegjort for til den norske offentligheten. Jarnholts uttalelser fravek så kraftig fra dette offisielle synet at de ikke var egnet til å føre til en mer generell kritikk mot norsk utenrikstjeneste. Dette synet bekreftes av uttalelser Amnesty Internationals generalsekretær, Martin Ennals, kom med i sakens anledning. Ennals uttrykte overraskelse over at en representant for norsk utenrikstjeneste stod frem med en slik holdning. Samtidig forsikret han at han utmerket godt visste at Jarnholt ikke representerte det offisielle norske synet i saken.¹⁸⁵ En tilsvarende forståelse av Jarnholt-saken kom frem i Den norske solidaritetskomitéens åpne brev til Utenriksdepartementet fire dager etter Jarnholts uttalelser i Dagbladet. Solidaritetskomitéen krevde at Jarnholt måtte avsettes. Hovedgrunnen for dette kravet var at Jarnholts uttalelser gikk på tvers av norske myndigheters politikk.¹⁸⁶

Jarnholt-saken er på mange måter en parentes i den norske Chile-politikken. Saken skadet ikke utenrikstjenestens omdømme. Spørsmålet om reaksjonsform mot den norske generalkonsulen hadde heller ingen politisk betydning for forholdet mellom Norge og Chile. Hendelsen med den norske generalkonsulen er likevel interessant av to grunner. For det første

¹⁸³ Dagbladet 10.9.1974

¹⁸⁴ Aftenposten 11.9.1974 Aftenposten refererer i artikkelen til ikke – datofestede uttalelser Jarnholt skal ha kommet med i avisa Nationen.

¹⁸⁵ Dagbladet 11.9.1974

¹⁸⁶ UD 25.4.32:12. Åpent brev til UD fra Den norske solidaritetskomitéen for Chile

ble Jarnholt-saken medvirkende til at statsminister Bratteli sommeren 1974 ønsket å legge ned den norske ambassaden i Santiago.¹⁸⁷ For det andre kan saken tas til inntekt for at norske myndigheter hadde tillit i opinionen i Chile-spørsmålet. Til tross for en omfattende dekning i norsk presse kom det altså ikke kritikk mot utenriktjenesten i kjølvannet av saken.

Den 20. september 1974 ble Ragnar Jarnholt avskjediget som norsk honorær konsul i Santiago. Han hadde hatt stillingen siden 1947.

Jarnholt-saken var det siste tilfellet av en sterk offentlig oppmerksomhet rundt den norske Chile-politikken. Samtidig var den norske Chile-politikken i endring, noe som ble tydelig spesielt etter at Frode Nilsen ble innsatt som ambassadør i Chile i 1975.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at den politiske beslutningen i Norge om å bidra humanitært i Chile ledet til en bruk av den norske ambassaden som asyl.

Bruken av diplomatisk asyl var imidlertid folkerettslig uavklart. Det var derfor opp til militærjuntaen om den ville tillate asylformen.

Utenriksdepartementets mål i Chile-politikken var å sikre at asylantene i den norske ambassaden fikk reise til Norge. Det fikk de. Det betyr imidlertid ikke at bruken av diplomatisk asyl i den norske ambassaden var uproblematisk for utenriktjenesten under ett.

Det utstasjonerte personalet ved ambassaden i Santiago ble *bærere* av problemene som fulgte av å åpne den norske ambassaden for politisk forfulgte. Asylformens uavklarte folkerettslige status skapte utydelige grenser for flyktningarbeidet. Utenriksdepartementets spesialutsending i flyktningsaken, Frode Nilsen, måtte derfor balansere sin embetsutøvelse nøye. Det var, som vi har sett, ikke alltid lett.

Den uklare grenseoppgangen for Nilsens embetsutøvelse var imidlertid ikke det eneste problemet som fulgte av å tillate diplomatisk asyl. Det var i seg selv en stor utfordring å ha asylanter i ambassaden. Flyktninger som ankom Norge kunne også med sine uttalelser til norsk presse bidra til å vanskeliggjøre Nilsens arbeid.

¹⁸⁷ Se kapittel 6

Når det gjelder de to ambassadørene Harald Edelstam og Julius Fleischer, delte de i en viss forstand skjebne. Begge ambassadørene ble straffet for sin tilnærming til den humanitære situasjonen i Chile.

I forrige kapittel og dels i dette kapitlet har vi sett at Fleischer vurderte kuppet som et indre anliggende i Chile. Han forstod ikke at den humanitære situasjonen i Chile krevde en aktiv innsats fra hans side. Konsekvensen var at han ble fratatt myndighet ved den norske ambassaden i Santiago. Flyktningarbeidet ble overtatt av Frode Nilsen, som hadde sine instruksjoner i flyktningsaken fra den politiske ledelse i Utenriksdepartementet.

Den svenske ambassadør Harald Edelstam forstod at han kunne føre en aktiv humanitær virksomhet i Chile. Den chilenske militærjuntaen tillot flyktningarbeidet, til tross for at det vanskelig kunne legitimeres folkerettslig. Det Edelstam imidlertid ikke tok hensyn til, var det skjeve maktforholdet mellom ham og militærjuntaen. Da juntaen erklærte Edelstam som persona non grata i desember 1973, markerte den at romsligheten i flyktningarbeidet hadde sine grenser. For Frode Nilsen var det et varsel om at han måtte gå forsiktig fram og anvende mer diplomatisk kløkt.

5 FRODE NILSENS HUMANITÆRE INNSATS

”Frode Nilsen var den ambassadør som mest aktivt og mest konsekvent arbeidet for å hjelpe politiske fanger og deres familier. Han var den eneste ambassadøren som regelmessig besøkte fangene i fengslene. Han valgte også de tøffeste og mest kompliserte sakene.”¹⁸⁸

I forrige kapittel så vi at den politiske beslutningen om å bidra humanitært i Chile ledet til en bruk av den norske ambassaden i Santiago som asyl. Asylformen var imidlertid ikke uproblematisk for utenrikstjenesten. Dens uavklarte folkerettslige status gjorde at diplomatene i Santiago hadde svært uklare grenseoppganger for sitt arbeid.

Dette kapitlet skal i all hovedsak dreie seg om Frode Nilsens innsats for politiske fanger i Chile i tiden etter at han ble ambassadør i 1975. Et tett samarbeid med utenriksminister Frydenlund tillot den norske ambassadøren en embetsførsel som var helt på grensen for hvordan en diplomat kunne opptre. På samme måten som ved bruken av diplomatisk asyl fikk den norske humanitære bistanden til Chile dermed en form som utfordret diplomatiets regler.

Formålet med kapitlet er å belyse sammenhengen mellom Frode Nilsens humanitære innsats og hans uortodokse embetsutøvelse. Nilsens valg av arbeidsmetode sikret ham mot å bli erklært persona non grata som den svenske ambassadør Edelstam og førte samtidig til et effektivt arbeid for flyktninger. Nilsen møtte imidlertid kritikk blant enkelte i embetsverket i Utenriksdepartementet. Flere mente at ambassadørens embetsutøvelse ikke var i tråd med tradisjonell diplomatisk virksomhet.

Den norske ambassaden skal stenges

Sommeren 1975 ønsket ambassadør Fleischer å gå av som ambassadør i Santiago grunnet alder. Ambassadens videre skjebne var uviss. Det hersket uenighet innad i det politiske miljøet om den skulle legges ned eller ikke. Allerede i 1974 kom denne motsetningen til

¹⁸⁸ Arbeiderbladet 1.10.1977

uttrykk.¹⁸⁹ Frode Nilsen, som på den tiden gikk på Forsvarets Høgskole, ble en dag innkalt til Knut Frydenlund på Victoria Terrasse. Utenriksministeren kunne fortelle at statsminister Bratteli var lei av støyen rundt den norske ambassaden i Santiago og derfor ønsket å legge ned stasjonen. Det var spesielt Fleischer-saken og Jarnholt-saken statsministeren siktet til. Fleischers naturlige avgang kunne dermed bli en passende anledning til å avslutte engasjementet i Santiago.

Nilsen gikk kraftig ut mot tanken om nedleggelse. Han viste til at utenlandske ambassader i Santiago var nødvendige kontaktpunkter for politisk forfulgte til verden utenfor. Den norske ambassaden var også den eneste nordiske som ble bestyrt av en ambassadør, noe som var viktig for å få brakt det humanitære engasjementet inn på høyeste hold hos militærjuntaen. Noen dager senere fortalte Frydenlund til Nilsen at han hadde overtalt Bratteli til å beholde ambassaden. Statsministeren ønsket imidlertid å markere motstand mot militærjuntaen ved å nedbemanne ambassaden. Nilsen som ambassadør skulle dermed være den eneste norske utsendingen på stasjonen.¹⁹⁰

Det kan umiddelbart synes påfallende at Trygve Bratteli ønsket å avvikle den norske ambassaden i Santiago. Han var selvsagt klar over den rollen ambassaden etter hvert hadde hatt i flyktningarbeidet. Det kan også legges til at ambassadør Fleischer med tiden høstet mange lovord for sin innsats for flyktningene i Santiago. I et brev til Bratteli i oktober 1973, viste for eksempel syv asylanter i ambassaden til den takknemlighetsgjeld de stod i til ambassadør Fleischer og hans kone. Asylantene hadde utelukkende blitt møtt med forståelse, menneskelig varme og solidaritet under sitt opphold i ambassaden.¹⁹¹ Dette inntrykket av ambassadøren ble forsterket av Frode Nilsen, som rapporterte til Utenriksdepartementet at asylantene i ambassaden snakket svært positivt om Fleischers omtanke for dem.¹⁹² Hvorfor ville Bratteli bryte når ambassaden i Santiago åpenbart fungerte godt og samtidig var viktig for et norsk humanitært engasjement?

Ifølge Frode Nilsen var Brattelis motiv at han var lei av støyen rundt ambassaden etter Fleischer-saken og Jarnholt-saken. Bildet kan fylles ut. Bratteli ønsket sannsynligvis å legge ned ambassaden fordi han anså at det norske humanitære engasjementet i Santiago var

¹⁸⁹ Nilsen 1993:76. Dato for hendelsen er ikke angitt.

¹⁹⁰ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

¹⁹¹ UD. 25.4.32:X: Brev til statsminister Bratteli. 18.10.1973

¹⁹² UD. 25.4.32:XI: Amb. Santiago til UD. 5.11.1973

kommet til veis ende. Den politiske ledelsens motiv høsten 1973 for å videreføre de diplomatiske forbindelsene til Chile var at ambassaden i Santiago skulle brukes som asyl. Da praksisen med å gi diplomatisk asyl ble avsluttet og den siste asylanten i ambassaden ble gitt fritt leide sommeren 1974, falt et tungtveiende argument vekk for å opprettholde ambassaden. Å legge ned ambassaden kunne også være en enkel måte å imøtekomme kritikken mot utenrikstjenesten i kjølvannet av Fleischer-saken. Det kan også tas i betraktning at ambassaden i Chile var en liten, fjern utpost som i utgangspunktet ikke hadde noen som helst politisk interesse.¹⁹³ Det var derfor ingen dramatisk forbundet med å avslutte de diplomatiske forbindelsene til Chile.

Det neste spørsmålet blir da: Hvorfor skulle utenriksminister Knut Frydenlund og Frode Nilsen gå imot Brattelis ønske om å legge ned ambassaden da det diplomatiske asyllet var avsluttet?

Nilsen og Frydenlund med gjensidig tillit

Utenriksminister Knut Frydenlund ønsket trolig å beholde den norske ambassaden i Santiago fordi han trodde at ambassaden med Frode Nilsen som stasjonssjef fortsatt kunne utføre et viktig humanitært arbeid.

For å anskueliggjøre dette poenget, skal det nevnes en episode Nilsen skriver om i sin memoarbok. Høsten 1959 ble Nilsen forflyttet til den norske ambassaden i Madrid. Under sitt opphold der fikk Nilsen for første gang befatning med en sak som dreide seg om en politisk fange. Fangen var en ung mann som var forlovet med en norsk kvinne som kjente daværende utenriksminister Halvard Lange. Det kom derfor henvendelse fra Utenriksdepartementet i saken. Gjennom en iherdig innsats klarte Nilsen å få mannen ut av fengselet og sendt til Norge.¹⁹⁴

Frydenlund kjente til Nilsens innsats i Madrid. Utenriksministeren hadde også registrert at Nilsen fungerte godt som ambassaderåd i Santiago i 1973-74. Da Frode Nilsen sommeren 1974 hevdet ”det er nå vi trenger å være der”,¹⁹⁵ forstod Frydenlund at det norske humanitære arbeidet i Chile kunne videreføres og endatil forsterkes med Frode Nilsen som ambassadør.

¹⁹³ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

¹⁹⁴ Nilsen 1993:30

¹⁹⁵ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

Det var for øvrig utenriksminister Frydenlund som hadde det politiske ansvaret for Norges politikk overfor Chile. Han visste at en fortsatt humanitær innsats måtte drives på en måte som gjorde at Nilsen ikke ble erklært uønsket i Chile. Likevel fikk Nilsen svært frie føringer for sitt humanitære arbeid. Utenriksministerens eneste instruks til ham sommeren 1975 var: ”Redd flest mulig mennesker.”¹⁹⁶ Med en så vid instruks la Frydenlund i høy grad hele den politiske utøvelsen i Santiago i hendene på Frode Nilsen. I den videre fremstillingen vil jeg dermed se Nilsen som en utøver av norsk utenrikspolitikk, men med et åpenbart gjensidig godt og tillitsfullt samarbeid med utenriksministeren.

Frode Nilsen blir ambassadør

Våren 1975 mottok ambassadør Fleischer i Santiago instruks om å søke den chilenske militærjuntaen om agreement for Frode Nilsen kandidatur som ambassadør til Chile. Fleischer skal i den anledning ha hevdet at det måtte være ønsketenkning av den norske regjering. Han mente at Nilsen aldri ville bli godkjent. Frode Nilsen var selv usikker. Han antok at de chilenske myndighetene kjente til hans aktive arbeid på menneskerettighetsområdet og til de uttalelser som chilenske flyktninger i Norge hadde kommet med i den forbindelse.¹⁹⁷ Nilsen ble imidlertid akseptert av den chilenske militærjuntaen. Den 11. august 1975 overleverte han sitt akkreditiv fra H.M. Kongen til Chiles president Augusto Pinochet.

Hvordan skulle han nå gå frem for å bidra humanitært i Santiago, når han ikke kunne ta flyktninger inn for beskyttelse i ambassaden?

Frode Nilsen begynte ikke på bar bakke i sitt arbeid for å redde politiske forfulgte i Chile. Det fantes et etablert arbeid for flyktninghjelp i Chile som Nilsen kunne ta del i. Dette arbeidet ble koordinert av organisasjonen Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM. Organisasjonen, som ble stiftet i 1951, var internasjonal og hadde samarbeidsavtaler med en rekke land og organisasjoner. Norge var et av 30 medlemsland i ICEM.¹⁹⁸

ICEMs formål var å hjelpe forhenværende og nåværende politiske fanger i en rekke land til å oppnå eksil. Det særegne med ICEMs arbeid i Santiago var at organisasjonen drev sin virksomhet med militærjuntaens godkjennelse. Robert Kozak, den 34 år gamle argentinske direktøren for ICEM i Chile, hevdet at det var første gang en regjering etter et militærkupp

¹⁹⁶ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

¹⁹⁷ Nilsen 1993:78 Eksempler på uttalelser er vist i forrige kapittel.

¹⁹⁸ Billedbladet NÅ nr. 49. 4.12.1976:24-27

inngikk avtale med en internasjonal organisasjon med det formål å la de politiske fangene slippe ut av landet. Ved å samarbeide med en rekke vestlige lands ambassader i Santiago hadde organisasjonen ved utgangen av 1976 fått ut mer enn 18 000 mennesker. Nærmere 350 personer reiste med ICEMs hjelp ut av Chile hver måned.¹⁹⁹

ICEMs arbeid i Chile bestod hovedsakelig av at organisasjonen fikk løfter fra de ulike samarbeidslandene om asyl for et visst antall personer. Organisasjonen henvendte seg så til chilenske myndighetene og søkte om utreise ut av landet for de aktuelle fangene. ICEM ordnet ellers alle praktiske saker i forbindelse med reisen til landene der fangene fikk asyl. Sverige tok imot flest politiske flyktninger gjennom dette samarbeidet; ca. 2400 personer. Deretter fulgte Frankrike med 1800, Storbritannia med 1600 og USA og Vest-Tyskland med rundt regnet 1200 personer hver.²⁰⁰

I april 1974, mens Frode Nilsen befant seg i Norge, utstedte den chilenske militærjuntaen dekret 504. Bestemmelsen åpnet for at domfelte politiske fanger kunne søke om å få omgjort dommen til landsforvisning. Det ble opprettet en komité i justisministeriet som skulle vurdere søknadene og eventuelt anbefale at de burde godkjennes og undertegnes av presidenten. Lovendringen fikk naturlig nok en stor betydning for ambassadenes og ICEMs arbeid, og medførte en kraftig økning i antallet personer som ønsket seg ut av Chile.²⁰¹

Samarbeidet mellom vestlige lands ambassader og ICEM var også en kilde til samarbeid direkte mellom de vestlige ambasadene. De ulike land oppgav forskjellige kriterier for hvilke asylsøkende som kunne godkjennes. USA innvilget for eksempel ikke asyl til personer med visse sykdommer, eller personer som hadde vært medlemmer av et chilensk kommunistparti. De ulike kriteriene førte dermed til at ambasadene kunne "utveksle" klienter, alt etter som hvilket land som sannsynligvis ville innvilge asyl for den aktuelle personen. Norge ga asyl utelukkende av humanitære årsaker, og stilte dermed ingen spesifikke krav til den asylsøkende.²⁰²

¹⁹⁹ Billedbladet NÅ nr. 49. 4.12.1976:24-27

²⁰⁰ Houston Chronicle. 20.7.1978: 23-24

²⁰¹ Nilsen 1993: 71

²⁰² Billedbladet NÅ nr. 48. 27.11.1976:27

Det junta-godkjente flyktningarbeidet i Chile la mye til rette for Frode Nilsens oppgave i Santiago. Den norske ambassadøren fikk likevel erfare at flyktningarbeidet var utfordrende nok.

Nilsens utsatte posisjon i flyktningarbeidet

Det junta-godkjente samarbeidet mellom ICEM og utenlandske ambassader i Santiago hadde sine begrensninger. Det viste seg nemlig at dekret 504 først og fremst bidro til å få frigjort dømte fanger med korte dommer. Nilsen kom imidlertid gjentatte ganger i kontakt med politisk forfulgte og fanger med rulleblad som gjorde at de ikke hadde fått visum til noe land. Dette var gjerne personer som hadde vært svært politisk aktive under Allende-tiden. Mange hadde deltatt i kamphandlinger med de militære i etterkant av kuppet. Flere kom fra slumområdene eller de fattige områdene på landsbygda. Noen var akademikere som hadde engasjert seg sterkt for de fattigere deler av befolkningen. Felles for disse var at de alle kunne vente seg dødsdommer eller lange fengselsstraffer. Det var disse fangene Nilsen bestemte seg for å hjelpe, noe utenriksminister Frydenlund sa seg enig i.²⁰³ Avgjørelsen innebar at den norske ambassaden skulle arbeide med å få frigitt de mest utsatte politiske fangene. Dette var fanger man må anta at militærjuntaen nødig ville gi slipp på.

Nilsen hadde også en begrenset kvote å forholde seg til når det gjaldt antallet flyktninger han kunne sende til Norge. Årsaken hadde først og fremst med mottaksapparatet i Norge å gjøre. Det var et politisk ønske at flyktningene straks skulle integreres i det norske samfunnet ved raskt å få jobb og bolig. Den administrative utfordringen dette ønsket medførte, gjorde at antallet flyktninger måtte begrenses.²⁰⁴ I januar 1976 var denne kvoten på 180 flyktninger, men den ble samme måned økt med 50 personer fordi påtrykket mot Nilsen og Utenriksdepartementet var stort.²⁰⁵

Resultatet av disse prioriteringene for Nilsen var at han måtte drive en svært aktiv virksomhet. For å sikre at nettopp de alvorligste tilfellene ble prioritert, måtte Nilsen ha en god kjennskap til hver klient. Det medførte at han oppsøkte og førte samtaler med hver enkelt. Når han så hadde funnet sine klienter, krevde arbeidet med fritt leide ut av fengselet og ut av landet at Nilsen kontaktet en rekke personer og aktører innenfor militærjuntaen. Ettersom Nilsen var

²⁰³ Nilsen 1993:87

²⁰⁴ Dagbladet 4.7.1978

²⁰⁵ Arbeiderbladet 23.1.1976

den eneste diplomaten på ambassaden, bidro også det til at han personlig måtte være svært aktiv.

Hvis man sammenligner Frode Nilsens og Harald Edelstams posisjoner overfor den chilenske militærjuntaen, ser man tydelige likhetstrekk både i vilkårene for ambassadørenes virksomhet, men også i formen for embetsutøvelse som fulgte av disse vilkårene.

Det er naturlig å se juntaens bruk av dekret 504, som åpnet for at domfelte politiske fanger kunne søke om å få omgjort dommen til landsforvisning, i sammenheng med spørsmålet om diplomatisk asyl i ukene etter kuppet. I begge tilfellene tillot juntaen en rekke land å drive et utstrakt hjelpearbeid for politisk forfulgte i Chile. Juntaens ettergivenhet var et resultat av et ønske om å demme opp for den internasjonale kritikken på menneskerettighetsområdet.

Høsten 1973 tok det internasjonale humanitære arbeidet i Chile form av et utstrakt diplomatisk asyl. Fra sommeren 1974 ble den humanitære innsatsen utført gjennom en rekke lands ambassader i samarbeid med ICEM. Felles for begge disse humanitære aksjonene var altså at de var godkjent av militærjuntaen.

Den norske ambassadør Nilsen kom imidlertid aldri, som Edelstam, med uttalelser som var egnet til å provosere juntaen. Likevel måtte han, som Edelstam hadde gjort, føre en spesielt aktiv og uortodoks embetsutøvelse innenfor et junta-godkjent flyktningarbeid.

Hvor aktiv kunne Frode Nilsen være i sitt humanitære arbeid før militærjuntaen stoppet hans virksomhet, slik den hadde gjort med den svenske ambassadøren? Frode Nilsen skulle snart få erfare at hans posisjon var utsatt.

Pascal-episoden

Allerede etter noen uker ved ambassaden kom Frode Nilsen opp i en dramatisk situasjon som skulle få stor betydning for hans videre arbeid i Santiago.

Søndag 2. november 1975 startet som mange andre dager med at ambassadøren leste gjennom dagens aviser. Spesielt interessant denne dagen var nyheten om jakten på to ettersøkte ledere av den venstreaktivistisk grupperingen Movimiento Revolucionario Izquierda (MIR). Avisen uttalte at både politiet og Chiles etterretningstjeneste DINA var i hælene på de to, og at de snart ville bli tatt. Senere på dagen fikk Nilsen en telefon fra en pater Rudolfo. Denne fortalte at han ville ankomme ambassaden umiddelbart for å snakke med den norske ambassadøren.

Kort tid etter ankom Rudolfo, og fortalte at: ”Jeg har de to i bilen med meg. DINA er ute etter oss, og de må i sikkerhet straks.”²⁰⁶ Nilsen forstod at de to var de etterlyste lederne av MIR, Mary Ann Beausire og Andres Pascal Allende, avdøde president Salvador Allendes nevø. Nilsen fikk pateren til å bringe de ettersøkte i dekning. Etter å ha konferert med ICEMs leder, Roberto Kozak, ble de to brakt i sikkerhet i Costa Ricas ambassade dagen etter. Det gikk bra med de to chilenske flyktningene. Nilsen fikk imidlertid snart erfare at militærjuntaen reagerte negativt på hans deltakelse i den dramatiske hendelsen.

En dag kom en representant fra ICEM til ambassaden og fortalte at etterretningstjenesten DINA ”ikke satte pris på den aktivitet” Nilsen bedrev. ICEMs hemmelige kontakt i DINA fortalte også at det forelå planer om å ”nøytralisere” den norske ambassadøren.²⁰⁷ Disse opplysningene, som Nilsen for øvrig fikk bekreftet fra annet hold, viser flere forhold. Juntaen fikk vite om Nilsens rolle i Pascal-saken, til tross for at alle de involverte hadde fått ”munnskurv” av Nilsen. Regimet var også villig til å gå svært langt for å stoppe denne type virksomhet, i alle fall om man tolker ordet ”nøytralisere” dit hen at det betyr at den norske ambassadør skulle motarbeides eller fjernes. Det kan her legges til at den italienske ambassaderåd Tomaso Vergottini, som Nilsen samarbeidet tett med, ble utsatt for et attentatforsøk. I forbindelse med en feriereise opp i fjellene gikk det nesten galt da bremsene ikke virket. Vergottini med kone overlevde ved å krasje bilen mot fjellveggen. Bilen ble brakt til et bilverksted for undersøkelse, og det viste seg at bremsesystemet var sabotert. Dagen etter forsvant både bilen og bilmekanikeren som hadde funnet sabotasjen, uten noen gang å komme til rette.²⁰⁸

Operasjon Pascal ble en kraftig påminnelse om at juntaen satte sine tydelige grenser for Nilsens virke. Hvordan påvirket hendelsen Nilsen i hans humanitære arbeid?

Nilsens ”metode”

I sine memoarer skriver Nilsen at han ble meget forsiktig i sitt flyktningarbeid etter Operasjon Pascal. Han begynte å vise seg mer i det sosiale liv. Det ble avgjørende for Nilsen å bli kjent med personer i viktige stillinger. Fra da av takket han aldri nei til innbydelser til offisielle seremonier. Han ble medlem av golfklubben, og i Rotary fikk han fast plass ved et bord han delte blant annet med tre generaler og en advokat. Nilsen inviterte også høytstående militære

²⁰⁶ Nilsen 1993: 89

²⁰⁷ Nilsen 1993: 93

²⁰⁸ Nilsen 1993: 186. Det er ikke oppgitt dato for hendelsen.

til mottakelser i den norske ambassaden. Det flotte bygget og den gode trakteringen gjorde inntrykk på juntaen.²⁰⁹

Frode Nilsens nyvunne sosiale engasjementet var imidlertid ikke primært for hyggens skyld. Hans omgang med høytstående representanter var helt sentralt i det Nilsen selv karakteriserer som sin "metode". Metoden kan sammenfattes i setningen: "*Det er ikke hva du vet, men hvem du kjenner som betyr noe.*"²¹⁰ Nilsen viser selv til at "metoden" kom som et resultat av at han fryktet å lide Harald Edelstams skjebne og bli utvist fra Chile. Skulle Nilsen utføre sin oppgave og redde flest mulig mennesker, måtte han derfor knytte til seg militærjuntaen heller enn å skyve den fra seg. Med tanke på de mange fellestrekk som eksisterte mellom de to ambassadørens posisjon overfor militærjuntaen, var Nilsens fremgangsmåte åpenbart en velvalgt strategi.

Et problem for Nilsen var at Wien-konvensjonen inneholdt en bestemmelse som la føringer på hvem han som ambassadør kunne ta kontakt med. I konvensjonens artikkel 41.2 heter det at: "*Alle de offisielle gjøremål i relasjon til mottakerstaten som senderstaten har gitt stasjonen fullmakt til å utføre, skal utføres overfor eller gjennom mottakerstatens utenriksdepartement...*"²¹¹ Etter kort tid som ambassadør foreslo derfor Nilsen for utenriksministeriet at han av praktiske grunner selv ordnet med offisielle avtaler og visitter.²¹² Det aksepterte militærjuntaen, noe som forenklet Nilsens bestrebelser på å bli kjent med høytstående personer blant militærjuntaen.

Det er for øvrig viktig å understreke at det ikke i seg selv var noe bemerkelsesverdig med Frode Nilsens selskapsliv og sosiale omgang med representanter for militærjuntaen. Nå avdøde ambassadør og embetsmann i Utenriksdepartementet, Thore Boye, fremhevet nettopp viktigheten av at ambassadører deltok i det sosiale liv og omgikk høytstående personer i landet man var stasjonert i. Norske tjenestemenn mottok et representasjonstillegg som var forutsatt benyttet nettopp til middager, lunsjer og cocktailselskaper.²¹³ Denne tradisjonen i utenrikstjenesten hang sammen med et sentralt oppgaveområde for en ambassadør som er nedfelt i Utenriksinstruksens § 1d: "Det inngår under de utenrikske tjenestemenns oppgaver å)

²⁰⁹ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

²¹⁰ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

²¹¹ Traktatsamling 1963:166

²¹² Nilsen 1993:117

²¹³ Galtung, Bjørcke (red), *Fra diplomatiets verden*, Oslo: Forlaget Atheneum as., 1983:68-69

*holde Regjeringen underrettet om den politiske, økonomiske, kulturelle og sosiale utvikling i tjenestelandet... ”.*²¹⁴ Den omfattende rapportvirksomheten som fulgte av denne bestemmelsen krevde god kjennskap til lokale forhold, som igjen forutsatte at man deltok i det sosiale liv. Rapportvirksomheten kan også ses i sammenheng med det som var en tradisjonell embetsutøvelse for en ambassadør: Å være en observatør i det landet han var stasjonert i.

Frode Nilsens motivasjon for å delta i det sosiale liv var imidlertid en helt annen enn å bli en bedre observatør og rapportør. Som vi nå skal se, resulterte hans ”metode” i et effektivt arbeid for de tyngste tilfellene av politiske forfulgte i Chile.

Fengselsbesøk

En viktig del av Nilsens flyktningarbeid ble å besøke fanger i fengslene. Mange fanger var i en elendig forfatning etter tortur og lange forhør. Fengslene var gamle og overfylte. En hovedutfordring for Nilsen ble å vite hvilke fanger som skulle prioriteres i og med at han hadde en begrenset kvote å forholde seg til. Det betød at Nilsen måtte rundt i fengslene og treffe fangene ansikt til ansikt. Dette var i seg selv problematisk. Som vi har vært inne på, var en grunnleggende funksjon ved utenlandske ambassader å observere og rapportere til hjemlige myndigheter. For å sikre utførelsen av denne tjenesteplikten var det nedfelt en regel i Wien-konvensjonen om rett til fri ferdsel for ambassadøren. I artikkel 26 heter det: *Med de begrensninger som følger av mottakerstatens lover og bestemmelser om områder hvortil det av hensyn til landets sikkerhet ikke er adgang, eller hvortil adgangen er begrenset, skal stasjonens medlemmer fritt kunne reise innen mottakerstatens territorium.*²¹⁵ Nilsens bevegelsesfrihet var altså ikke ubetinget, og det var slett ikke sikkert at han fikk treffe hvem han ville i fengslene. Ved sosiale sammenkomster kunne derfor Nilsen i samtale med høytstående militære be om råd om hva han kunne gjøre for å komme i kontakt med en ”klient” i et fengsel ute i provinsen. Nilsen brukte i slike samtaler alltid betegnelsen ”fanger som er anklaget for brudd på Loven om statens sikkerhet og Loven om våpenkontroll”.²¹⁶ Nilsen opplevde at den aktuelle generalen i slike tilfeller alltid var villig til å hjelpe. Hvis de selv ikke kunne gjøre noe, tok de en telefon til den personen som hadde ansvaret for fangen og fikk avtalt et møte for Nilsen.

²¹⁴ Utenriksinstruks 1986:68

²¹⁵ Traktatsamling 1963:163

²¹⁶ Nilsen 1993:95

Ambassadørens måte å ordlegge seg på i møte med representanter for militærjuntaen var nøye overveiet. Han kalte aldri sine klienter for ”politiske fanger” i og med at myndighetene ikke innrømmet at den kategorien fanger eksisterte. En av flere handlinger som kunne regnes som en innblanding i statens indre anliggender og dermed føre til utvisning, var nettopp å komme med kritiske uttalelser om det land man var stasjonert i.²¹⁷ Nilsens tilforlatelige og ufarlige måte å snakke om fanger og fengselsbesøk på kan nok ha vært medvirkende til at generalene han delte bord med i Rotary gjerne spøkte med Nilsens arbeid. De kveldene ambassadøren brøt opp tidlig, kunne generalene si at: ”Ja ja - du skal vel i fengslene nå da”, en kommentar som gjerne ledet til latter rundt bordet.²¹⁸

Et eksempel av mange kan anskueliggjøre nytten Nilsen hadde av sine personlige bekjenskaper med junta-medlemmer. En dag han reiste til fengselet Tres Alamos var ikke den beryktede kommandanten Pacheco tilstede. En stedfortredende major som Nilsen ikke kjente, fortalte at man hadde streng instruks om ikke å la utenforstående få snakke med ”de tre store fiskene”, tre høytstående politikere fra Allende-tiden som Nilsen hadde gjort til sine klienter. Nilsen ba så om å få låne telefonen da han ville ringe til ”sin gode venn”, generalen for militærpolitiet, i sakens anledning. Nilsens manøver virket, og han fikk straks snakke med sine klienter. Under disse fengselsbesøkene passet Nilsen for øvrig alltid på å ha med en fengselsvakt i samtalen med sin klient.²¹⁹ På den måten unngikk han anklager om å bedrive undergravende virksomhet, som også kunne lede til utvisning.²²⁰

En ting var å få besøke en fange i fengslene. En annen ting var å få fangen brakt ut av fengselet og til flyplassen for avreise til Norge. Fikk Nilsen hjelp av sin ”metode” også i dette arbeidet?

Fritt leide og undergrunnsvirksomhet

I henhold til sin metode, ”det er ikke hva du vet, men hvem du kjenner”, sørget Nilsen for å bli kjent med formannen i komitéen i Justisdepartementet som behandlet søknader om omgjøring av straff til eksil. Formannen, Ricardo Martin, ble en verdifull kontakt for ambassadøren. I arbeidet med fritt leide for sine klienter henvendte Nilsen seg direkte til Martin. Møtene varte gjerne en time om gangen. De startet alltid med lange samtaler om

²¹⁷ Murty 1989:413

²¹⁸ Samtale med Nilsen 11.8.2009

²¹⁹ Nilsen 1993: 109

²²⁰ Murty 1989: 413

Chile, natur og folk, mat og vin. Da det gjestod 15 minutter av den avsatte tiden, slo Martin hånden i bordet og utbrøt: "Til din tjeneste!" Nilsen kunne da legge frem sin sak, og han fikk alltid god hjelp av Martin.

Den norske ambassadøren var også rask til å avlegge den nye justisministeren Monica Madariaga en høflighetsvisitt etter utnevnelsen av henne i 1977. Etter litt sosialt prat gikk Nilsen inn på spørsmålet om hjelp til de politiske flyktningene. Han viste til at Norge hadde en tradisjon siden Nansens tid i å hjelpe forfulgte mennesker. Ambassadøren skisserte også opp for Madariaga de tre mulighetene hun hadde i anledning Nilsens klienter: "Dere kan skyte dem, men det vil gjøre Chile til det mest forhatte land i verden. Dere kan la fangene råtne i fengselet, men det er ikke et sivilisert land verdig. Eller dere kan levere dem til meg og jeg kan sende dem til Norge." Som i tilsvarende anledninger la Nilsen spøkefullt til: ... "og det er straff i seg selv".

Både Martin og Madariaga ble til stor hjelp for Nilsen i årene han var i Chile. I arbeidet med å få tilgang til fanger i fengslene var det ofte nok å ringe en av dem. Men også i arbeidet med å få sendt fangene ut av landet og til Norge var kontakten uvurderlig. Et eksempel av mange var Sonia Rivera-saken, som Nilsen hadde arbeidet med siden 1974. Rivera hadde deltatt i en venstregruppering som drev væpnet motstand mot Pinochet-regimet den første tiden etter kuppet. Saken mot henne omfattet 3000 sider dokumenter og trakk ut i rettsapparatet. Nilsen gjorde gjentatte forsøk på å få henne ut, både på egen hånd og ved hjelp av advokatene i den kirkelige organisasjonen FASIC.²²¹ Da omgjøring av straff til eksil forutsatte at det forelå dom, oppsøkte Nilsen etter hvert den militære dommeren som hadde saken og anmodet om en domsavsigelse. Om den ble lang eller kort spilte ingen rolle. Det viktigste var at saken fikk en avslutning. Nilsens arbeid ga resultater. Dommen forelå etter to måneder. Den lød på livstid pluss ti år pluss tre år! Gjennom FASIC fikk Nilsen utferdiget søknad om å få omgjort dommen til landsforvisning. Nilsen henvendte seg så til Madariaga, som på sin side gikk direkte til Pinochet og fikk hans signatur på utreisettillatelsen. Saken var løst etter seks års arbeid.²²²

²²¹ FASIC: Fundacion de Ayuda Social de la Iglesias Cristianas. En kirkelig organisasjon Nilsen samarbeidet med blant annet i forbindelse med rettssaker og utreisettillatelser. FASIC disponerte advokater som kjente rettssystemet godt, og som hadde et bredt kontaktnett.

²²² Nilsen 1993:165-166

Det er illustrerende hvordan Nilsen formulerte seg når han ba om fritt leide for sine ”klienter”. Han hevdet aldri at det var et brudd på menneskerettighetene at disse personene var i fengsel under harde vilkår. Han tok aldri ordet ”menneskerettigheter” i sin munn i møter med juntaen. I stedet kunne han hevde at disse ”vanskelige” fangene var et problem for juntaen. De var sikkert vanskelige å håndtere, og det kostet penger å ha de innesperret. Derfor kunne fangene leveres til ham, og juntaen bli kvitt et problem.²²³

Ambassadør Nilsens arbeid for flyktningene i Chile strakk seg imidlertid lenger enn å oppsøke militære junta-medlemmer, militære dommere og fengsler. Han hadde også en omfattende kontakt med forbudte politiske partier, fagorganisasjoner og andre grupperinger.²²⁴ Denne ganske så dramatiske aktiviteten kunne foregå på flere måter. Nilsen kunne bli oppsøkt av representanter for de ulike grupperingene i ambassaden. Kontakten foregikk også i hemmelige møter på ulike skjulesteder eller på offentlige kaféer. Nilsens formål med møtene var å få kunnskap om situasjonen for forfulgte og hvordan han kunne bidra. Han fikk også informasjon om enkeltindivider han lette etter.²²⁵

Militærjuntaen var formodentlig kjent med noe av denne undergrunnsvirksomheten den norske ambassadøren deltok i. Ved en anledning kunne en nylig frigitt fra et chilensk fengsel fortelle Nilsen at han under avhør var blitt vist et fotografi av en gruppe mennesker rundt et bord. Soldaten som foretok avhøret pekte på en person på bildet og spurte fangen: Vet du hvem dette er? Da fangen svarte nei, fikk han bryskt beskjed om at personen på bildet var den norske ambassadøren.²²⁶ Nilsen hevder i den forbindelse at fotografiet kan ha blitt tatt av en junta-infiltratør i gruppen.

Det var mildt sagt ukonvensjonelt at en utenlandsk ambassadør stod i kontakt med militære dommere, arbeidet så aktivt og uredde for å få frigitt fanger og førte samtaler med

²²³ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009 og samtale med Frode Nilsen 29.3.2010

²²⁴ Frode Nilsens kontakt med forbudte politiske grupperinger i Chile var lenge bare kjent av ham selv og utenriksminister Frydenlund, samt noen få av Nilsens kollegaer i utenriktjenesten. Denne ”undergrunnsaktiviteten” er ikke omtalt i noen kilder, og ble heller ikke omtalt i Nilsens memoarbok som kom ut i 1993. Nilsen forklarer selv hemmeligholdet med et ønske om å beskytte sine kontakter. I dag forteller Nilsen om denne virksomheten, men en grundig redegjørelse ville oppta mye plass i denne fremstillingen og kreve et omfattende arbeid. Det interessante i min sammenheng er å slå fast at ambassadøren hadde en utstrakt kontakt med forbudte partier og grupperinger. Det samme kan sies om Nilsens arbeid for fritt leide, hans omfattende kontakter til militærjuntaens medlemmer, hans arbeid rettet mot de militære domstolene og hans fengselsbesøk: Denne virksomheten er lite omtalt, og er så omfattende og kompleks at jeg verken har kapasitet eller plass eller til å beskrive i detalj.

²²⁵ Samtale med Frode Nilsen 29.3.2010

²²⁶ Samtale med Frode Nilsen 29.3.2010

representanter for forbudte partier og grupperinger. Hvordan kunne det ha seg at militærjuntaen tillot denne aktiviteten?

Aktør med juntaens godkjenning?

Jeg har hevdet at det eksisterte et fellestrekk mellom Frode Nilsens og Harald Edelstams posisjon overfor den chilenske militærjuntaen. Begge ambassadørene måtte opptre svært aktivt for å oppnå resultater av sitt humanitære arbeid i Santiago. Felles for begge ambassadørene var dermed at de gikk ut over det som var tradisjonelle oppgaver for en ambassadør: De ble *aktører* snarere enn *observatører*.

Harald Edelstams aktivisme ledet altså til at han ble beskyldt for å blande seg inn i Chiles indre anliggender og erklært persona non grata. Frode Nilsen unngikk dette utfallet med sin metode, *som innebar at hans aktivisme hele tiden skjedde med juntaens godkjenning*.

Nilsens rolle som aktør må ses i lys av de reglene som gjelder for diplomatisk virksomhet. Hans Jacob Frydenlund hevder at Frode Nilsens innsats i Chile hele tiden innebar å balansere på kanten av Wien-konvensjonen.²²⁷ Vi har allerede sett at konvensjonens artikkel 41.1 omhandler plikten en ambassadør har til ikke å blande seg inn i et lands indre anliggender. Denne plikten er også nedfelt i Utenriksinstruksen § 3.2, hvor det heter at: *”Utsendt tjenestemann må ikke delta i fremmed lands politikk. Han må unngå enhver politisk demonstrasjon, og må ikke foreta noe som kan oppfattes som oppmuntring eller støtte av angrep på den sittende regjering.”* Artikkel 41.1 i Wien-konvensjonen, og § 3.2 i Utenriksinstruksen er begge artikler som bygger opp under den tradisjonelle observatørrollen som var gjeldende for ambassadørembetet. Nilsens fengselsbesøk og hans utbredte kontakt med en rekke opposisjonelle, ”statsfiendtlige” personer og miljøer var ikke i tråd med den observatørrollen disse reglene forutsatte at en ambassadør inntok.

Nilsens humanitære innsats var betinget av at juntaen hele tiden godkjente hans aktivisme i de åtte år han fungerte som ambassadør i Chile. I løpet av denne perioden sørget Nilsen for å få frigitt og sendt til Norge en rekke personer som var dømt for alvorlige forhold i Chile, deriblant væpnet motstand mot juntaen. Frode Nilsen uttalte i 1978 at mange av de flyktningene som ble sendt til Norge etter en tid reiste til Cuba eller andre sosialistiske land

²²⁷ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

for å ta opp igjen sitt politiske arbeid.²²⁸ Cuba var neppe et tilfeldig mål for flyktningene. Landet var ett av flere land som nettopp ble brukt som mellomstasjon for politiske engasjerte flyktninger som ønsket å returnere til Chile.²²⁹ Militærjuntaen hadde altså ingen garanti for at Nilsens "klienter" ikke ville vende tilbake og gjenoppta motstanden på et senere tidspunkt. Det bemerkelsesverdige med Nilsens humanitære innsats i Santiago er derfor ikke bare at han fikk juntaens godkjennelse for sin uortodokse embetsutøvelse i enkeltsaker. Han fikk denne godkjennelsen i et høyt antall saker over mange år. Det til tross for at resultatet av Nilsens innsats neppe kan ha falt i smak hos militærjuntaen totalt sett. I den forbindelse er det interessant å se at Håkon Wexelsen Friehow, underdirektør i Utenriksdepartementet på tiden for kuppet og senere ekspedisjonssjef, hevder at militærjuntaen forstod hva Nilsen gjorde, men at de lukket øynene for hans virksomhet og lot ham fortsette.²³⁰ Hva sier militærjuntaens holdning til Frode Nilsen om Nilsen selv?

Et svar er å finne i en artikkel om Frode Nilsen i Billedbladet NÅ. Den utsendte journalisten Jan Fiksdal beskrev Nilsens omdømme i Chile på en måte som kan være illustrerende for hele hans virke. I følge Fiksdal nøt Nilsen en stor respekt blant alle lag av befolkningen. Fiksdal hadde hørt rosende omtale om personen Frode Nilsen, hans arbeide og hans integritet både fra junta-hold, fra den store og gjennomgående pro-militære middelklassen, samt fra politiske flyktninger og fattige i slumbyene.²³¹ Dette bildet av Frode Nilsens forsterkes av Hans Jakob Frydenlund. Han hevder at Nilsen hadde en sjelden evne til å se alle. Han lærte seg navnet på sekretæren på forværelset og hennes barn. Ved neste besøk spurte han hvordan det stod til med barna som han da husket navnene på. Han evnet å knytte vennskap med de aller fleste, og var helt genuin i sin kontakt med selv den mest avskydde general.²³² Erling Borgen, som kjenner Frode Nilsen personlig etter sin tid som NRKs utenrikskorrespondent i Latin-Amerika i årene 1988-1992, hevder at Frode Nilsen er et av de mest hjertevarme menneskene han noensinne har truffet.²³³

En konklusjon som kan trekkes, er at Nilsens sosiale evner og grunnleggende humanistiske innstilling sikret at hans "metode" fungerte, ikke en gang eller fem ganger, men i utallige ganger over mange år. I Nilsens evne til å skape personlige bånd til selv den mest avskydde

²²⁸ Houston Chronicle 20.7.1978

²²⁹ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

²³⁰ Samtale med Håkon Wexelsen Friehow 22.3.2010

²³¹ Billedbladet NÅ nr. 48. 27.11.1976:25

²³² Samtale med Hans Jakob Frydenlund 28.7.2009

²³³ Samtale med Erling Borgen 16.9.2009

general lå det mye makt. Lojalitet kom inn og sikret utfallet av den enkelte sak i Nilsens favør. Som Nilsen selv hevder: Den personlige kontakt betyr mye i Latin-Amerika.²³⁴

Frode Nilsen kunne spille sine kort vel. Var det likevel forhold utenfor ambassadørens kontroll som kunne vanskeliggjøre hans arbeid?

Det stille diplomati

Nilsens metode og hans personlighet tillot ham å bli en effektiv aktør i Chile, med juntaens godkjenning. Det må likevel ha vært sentralt for Nilsen at hans arbeid ikke ble en unødvendig belastning for militærjuntaen. I den forbindelse skal det trekkes frem tre forhold som må ha vært viktige forutsetninger for "samarbeidet" mellom Nilsen og militærjuntaen.

For det første måtte Nilsens virksomhet og nære relasjon til militærjuntaen skjermes for en omfattende offentlig oppmerksomhet. Hans Jacob Frydenlund framhever det: *"Hvis man skrøt veldig mye på et tidlig tidspunkt, han er så flink til å få disse folkene ut, så ville fort den døren lukkes."*²³⁵ Skjermingen av Nilsens virksomhet og forhold til militærjuntaen ses tydelig i den manglende informasjonen til norsk offentlighet: Det ble skrevet lite om Nilsen i pressen. I de få intervjuene som ble gjort med Nilsen, var han tilbakeholden med informasjonen han utga.

For det annet kunne Nilsens virksomhet og nære relasjon til militærjuntaen belastes hvis det fra norsk hold ble fremført sterk kritikk av militærjuntaen. Nilsen selv uttrykte seg derfor aldri negativt til offentligheten om det chilenske regimet. I presseintervjuer hevdet ambassadøren derimot at chilenske myndigheter alltid oppførte seg korrekt overfor ham, og at det aldri ble lagt vanskeligheter i veien for hans arbeid for fangene.²³⁶ Nilsens virksomhet ble også beskyttet av utenriksminister Knut Frydenlund, som var svært forsiktig med å kritisere det chilenske militærregimet.²³⁷

For det tredje kunne Nilsens virksomhet og nære relasjon til militærjuntaen ta skade av uttalelser fra chilenske flyktninger som ankom Norge. I Santiago hevdet flere diplomater at militærjuntaen eksponerte seg selv nettopp ved å la regimets motstandere få reise i eksil. Andre militærregimer, som Uruguay og Argentina, holdt sine motstandere i fengsel og

²³⁴ Nilsen 1993:109

²³⁵ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

²³⁶ For eksempel i Billedbladet NÅ nr. 48. 27.11.1976:26, Arbeiderbladet 1.10.1977

²³⁷ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

unngikk derfor i stor grad at beskrivelser av tortur og menneskerettighetsbrudd ble allment kjent.²³⁸

Frode Nilsen forteller i sine memoarer om en spesiell sak som nettopp viser hvordan flyktningers uttalelser og handlinger når de kom til Norge, kunne skape hodebry for ambassadøren. Gjennom Knut Frydenlund fikk Nilsen en dag beskjed om å bistå en person som viste seg å være den militære leder for en av de mest militante venstregrupperingene i Chile. Arturo Vilavella som mannen het, lå på militærsykehuset etter å ha blitt skadet i en skuddveksling med juntaens etterretningstjeneste. Han fryktet for sitt liv, men Nilsen forsikret at han ville forsøke å få ham brakt til Norge for en livsviktig operasjon der. Nilsen forela saken for Ricardo Martin i justisministeriet. Han la til at dersom Vilavella ikke fikk utreisetillatelse og han døde under en operasjon i Chile, ville juntaens omdømme skades. Omverdenen ville tro at han var drept av de militære. Martin la så saken frem for justisminister Madariaga. Hun strakk seg langt for å imøtekomme Nilsen til tross for at de militære eksplisitt hadde sagt at Vilavella aldri måtte få forlate landet. Madariaga oppsøkte Pinochet direkte og fikk hans tillatelse til at Vilavella kunne sendes til Norge for operasjon. Det ble imidlertid vektlagt at det ikke måtte bli noen publisitet i saken. Det kunne skade Madariagas omdømme og i neste omgang vanskeliggjøre andre søknader om eksil. Før avreise til Norge forklarte Nilsen derfor Vilavella at hans reise og opphold i Norge måtte holdes hemmelig av hensyn til Nilsens videre arbeid med flyktninger. Det viste seg imidlertid at ved ankomst Fornebu hadde Vilavella spasert lett og ledig ut av flyet, og avslått hjelp fra den ventende ambulansen. I stedet ga han seg til å beskrive tortur og overgrep, og hevdet attpåtil at en øket geriljavirksomhet i Chile med tiden ville knekke militærstyret. I Chile satt Frode Nilsen og tenkte med gru på den rapporten den chilenske ambassaden i Oslo ville sende sitt ministerium i den forbindelse. Frykten var at hendelsen kunne vanskeliggjøre hans arbeid med menneskerettighetene i Chile.²³⁹ Vilavella-saken var på ingen måte enestående. Gjentatte ganger fortalte flyktninger som ankom Oslo om den humanitære situasjonen i Chile, ofte med sterke karakteristikk av den chilenske militærjuntaen.²⁴⁰

I Utenriksdepartementet fikk man da også merke at chilenske myndigheter ikke satte pris på kritiske uttalelser fra chilenske flyktninger i Norge. Allerede i tiden rundt ankomsten til noen av de første flyktningene til Oslo fikk Utenriksdepartementet besøk av den chilenske chargé

²³⁸ Houston Chronicle 20.7.1978. (Militærstyre: Argentina 1976 – 1983, Uruguay 1972 – 1985)

²³⁹ Nilsen 1993: 122-124

²⁴⁰ For eksempel Dagbladet 11.2.1976. Aftenposten 27.5.1977.

d'affaires Valdovinos i sakens anledning. Den chilenske utsendingen ba om at flyktningene ble nektet å uttale seg til norske massemedia om politiske forhold i hjemlandet. Militærjuntaen hadde vært imøtekommande overfor anmodninger om fritt leide, men uttalelser fra flyktninger utenlands kunne endre på det.²⁴¹

Det er selvsagt vanskelig å avgjøre hvor viktig det stille diplomatiet var i Chile-spørsmålet. Frode Nilsen fikk imidlertid gjennomslag for sitt arbeide, og han ble ikke erklært persona non grata. Det kan bety at den politiske belastningen hans arbeide utgjorde ikke var overveldende for militærjuntaen, og at mangelen på offentlig kritikk og oppmerksomhet bidro til det vellykkede resultatet.

Hans Jacob Frydenlund hevder for øvrig om Frode Nilsen at han: ...”gikk jo på oppgaven med liv og lyst og nesten med en religiøs overbevisning. Da han fant ut at han kunne gjøre dette så ble det nærmest en livsoppgave for ham.”²⁴² Med Frode Nilsen som ambassadør reddet Norge livet til mange mennesker i Chile. Med tanke på den oppreisningen Nilsens virksomhet må ha vært for norsk utenrikstjeneste i kjølvannet av Fleischer-saken skulle man tro at hans arbeid ble bifalt i Utenriksdepartementet. Som vi nå skal se, var ikke det alltid tilfelle.

Endrede roller i Chile-politikken

Nilsen utførte sitt arbeid høyst tilfredsstillende i henhold til den instruks han hadde fra utenriksminister Frydenlund: ”Redd flest mulig mennesker.”²⁴³ Likevel hadde ambassadøren kritikere i embetsverket.²⁴⁴ Det kan umiddelbart synes påfallende med tanke på den kritikken som hadde rammet embetsverket etter Fleischer-saken, og det behovet embetsverket kan ha hatt for legitimitet i deler av befolkningen i etterkant av den.²⁴⁵

Nilsen sier selv i sine memoarer at han gjennom sin embetsutøvelse søkte ”å reise kjerringa” på vegne av Utenriksdepartementet.²⁴⁶ Det må derfor ha vært en stor skuffelse for ham å

²⁴¹ UD 25.4.32:XI. Rapport 2. politisk kontor 28.11.1973

²⁴² Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

²⁴³ Samtale med Frode Nilsen 4.1.2010

²⁴⁴ Dette bekreftes av Reiulf Steen, Hans Jacob Frydenlund, Thorvald Stoltenberg, Thor Viksveen og Trond Bakkevig.

²⁴⁵ Iver B. Neumann og Halvard Leira hevder at resultatet av EF-valget i 1972 ble et sviende nederlag for Utenriksdepartementet. Utfallet av valget var så belastende for UD's legitimitet i befolkningen at man må helt tilbake til 1910 for å finne en tilsvarende legitimitetskrise. I Iver B. Neumann, Halvard Leira 2005: 374 Den belastningen Fleischer-saken var for UD kan ses i sammenheng med påstanden fra Leira/Neumann.

²⁴⁶ Nilsen 1993:144

registrere en kritisk holdning til ham blant enkelte i eget departement. Selv benekter han imidlertid at motsetningen til deler av departementet hemmet ham i hans arbeid for de politiske forfulgte i Chile. De som kritiserte ham, hadde ikke kunnskap om det arbeidet han utførte i Santiago. Nilsen gav derfor ikke kritikken noen oppmerksomhet. I stedet spør han retorisk: ”Skulle de bak skrivebordene avgjøre?”²⁴⁷

Selv om flere av mine informanter nevner en viss kritikk mot Nilsen i deler av embetsverket, skal den ikke overdrives. Håkon Wexelsen Friehow, som hadde en sentral posisjon i embetsverket, kan ikke huske at noen var kritiske mot Nilsen. Friehow legger heller vekt på at mange i embetsverket beundret Frode Nilsen og syntes han gjorde en fantastisk innsats. Det at Friehow ikke husker kritikken mot Nilsen kan tyde på at den ikke var veldig omfattende. Den materialiserte seg da heller ikke i stort annet enn korridorprat og uformelle samtaler i kantina på Victoria Terrasse. Noe annet ville vært underlig all den tid Frode Nilsen hadde et politisk mandat for sitt arbeide.

Det generelle bakteppet for noe av kritikken mot Nilsen var at den norske Chile-politikken endret karakter i 1974-1975.

Vi har sett at den siste asylanten fra den norske ambassaden i Santiago ankom Norge sommeren 1974. Statsminister Bratteli ønsket da å legge ned den norske ambassaden. Utenriksminister Frydenlund og Frode Nilsen klarte imidlertid i fellesskap å overtale Bratteli til at Norge fortsatt skulle være representert i Chile. Samarbeidet som kom i stand mellom Frydenlund og Nilsen medvirket dermed til en kontinuitet i norsk Chile-politikk. Den politiske beslutningen om å bidra humanitært i Chile ble videreført.

Samarbeidet med utenriksminister Frydenlund skulle bli helt sentralt for det humanitære arbeidet Nilsen utførte som ambassadør i Chile fra 1975.

Et sentralt kjennetegn ved samarbeidet var at Frydenlunds vide instruks til Nilsen, ”redd så mange du kan”, åpnet for at ambassadøren fikk en mer politisk rolle enn diplomater vanligvis har. Det eksisterte imidlertid ingen forhåndsavtale mellom Frydenlund og Nilsen om at ambassadøren skulle gå i fengsler, stå i kontakt med opposisjonelle grupperinger eller

²⁴⁷ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

henvende seg direkte til militære domstoler i sitt arbeide. Ambassadørens arbeidsform kom som et resultat av egne erfaringer og senere omstendigheter i Chile.

Utenriksminister Frydenlund var selvsagt klar over Nilsens aktive og ukonvensjonelle embetsutøvelse. Ambassadøren holdt Frydenlund oppdatert om sitt arbeid i Santiago underveis. Nilsen sier selv at han hadde ”carte blanche”. Likevel snakket han ofte med Frydenlund på telefon når han trengte å rådføre seg eller motta instruks i enkeltsaker. Når Nilsen utba seg instruks var det for øvrig ikke uvanlig at han selv dikterte instruksen: ”Utenriksdepartementet instruerer ambassaden om å handle som den synes er hensiktsmessig.”²⁴⁸ Denne samarbeidsformen var helt i tråd med utenriksministerens ønske.

Samarbeidet mellom Frydenlund og Nilsen viser to ting.

For det første innebar den fornyede tilliten Frydenlund ga Nilsen gjennom åtte år en aksept for en embetsutøvelse som ikke bare var på kanten av Wien-konvensjonen, men som også var nokså fremmed i norsk utenrikstjeneste.²⁴⁹

For det annet viser samarbeidet at Nilsen og Frydenlund delte en grunnleggende forståelse av hvordan norsk utenrikspolitikk skulle utøves. Hans Jacob Frydenlund sier om sin far at han var genuint opptatt av at man i utenrikspolitikken skulle ha kontakt med alle parter i en konflikt. Man skulle unngå konfrontasjon og etterstrebe dialog for å bringe prosessen man stod i fremover skritt for skritt.²⁵⁰ Denne holdningen samsvarer med det vi har sett var Nilsens ”metode” i Chile.

Hvilken rolle hadde embetsverket i Utenriksdepartementet i Chile-politikken?

Det hjemlige embetsverket på Victoria Terrasse mistet langt på vei sin rolle i Chile-politikken med avviklingen av det diplomatiske asyllet sommeren 1974. Mens Chile-politikken ble drevet frem av Nilsen og Frydenlund, ble Utenriksdepartementets rolle å bistå personer og miljøer i Norge som etterlyste savnede personer i Chile. Det kom derfor stadig henvendelser til Frode Nilsen om å søke disse personene opp og om mulig bistå dem. For øvrig gled Chile mer og

²⁴⁸ Samtale med Frode Nilsen 11.8.2009

²⁴⁹ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

²⁵⁰ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009 Karakteristikken av utenriksminister Frydenlund samsvarer for øvrig med Reiulf Steens og Trond Bakkevigs forståelse av utenriksminister Frydenlund.

mer tilbake i sitt vante spor: Landet ble igjen et perifert og ubetydelig land for Utenriksdepartementet.

Hvorfor kunne personer i embetsverket i Utenriksdepartementet finne noe å utsette på Frode Nilsens arbeid i Chile?

Kritikken mot Nilsen

Frode Nilsen skrev få rapporter til Utenriksdepartementet i løpet av den tiden han var Norges ambassadør i Chile. Som Nilsen selv sier: ”Jeg hadde jo ikke tid, jeg brukte all min tid på flyktningene.”²⁵¹ Utenriksdepartementet visste dermed lite om Nilsens daglige arbeid.

Ambassadørens nedprioritering av rapportskrivningen var likevel ikke eneste årsak til at hans arbeid ble uklart for Utenriksdepartementet. En annen var at mye av Nilsens virksomhet måtte beskyttes og foregikk i det skjulte. De politiske føringene ble dermed utydelige fordi de skulle være utydelige.²⁵²

Hans Jacob Frydenlund peker på at byråkratiet i Utenriksdepartementet er bygget på skriftlig kommunikasjon.²⁵³ Når da Frode Nilsen skrev svært lite og samtidig beveget seg i grenseland for hva man kunne gjøre som diplomatisk representant, skapte det forundring og noe kritikk. Nilsen hadde jo også et særskilt mandat fra utenriksministeren, noe som i seg selv ikke var betenkelig eller uvanlig. Det som imidlertid skapte frustrasjon blant enkelte i embetsverket, var at veldig få skjønnte hva mandatet gikk ut på og hva Nilsen holdt på med. Det skapte også mistenksomhet når ambassadører som satt på fjerne poster stod i tett kontakt med utenriksministeren. Gikk vedkommende ambassadør bakveier?

Frydenlund legger også vekt på at embetsverkets virksomhet i stor grad var regelstyrt. Det som ikke var i overensstemmelse med reglene eller som utfordret reglene, ville lett vekke motkrefter i departementet, og spesielt når de politiske føringene ikke var klare. Det vakte blant annet undring at Frydenlund lot Frode Nilsen fortsette i totalt åtte år som ambassadør på samme stasjon. Det var verken i samsvar med regelverk eller praksis. Den vanlige tjenestetiden var tre år på hver stasjon. Det var særdeles uvanlig at en ambassadør satt på en post i mer enn fem år. Når Nilsen ble sittende langt ut over sin tilmålte tid, skapte det en viss irritasjon i embetsverket fordi puslespillet med ambassadørforflytninger ble vanskeliggjort.

²⁵¹ Samtale med Frode Nilsen 4.1.2010

²⁵² Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

²⁵³ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

Et annet problem for embetsverket som Frydenlund viser til, var den jevne strømmen av asylanter til Norge. Mange i departementet visste at den norske ambassadøren var opptatt av å hjelpe mennesker i Chile som ikke ble ansett å være ”Guds beste barn”. På 1970-tallet var det samvittighetsfanger som skulle hjelpes, mennesker som satt innesperret på grunn av sine politiske ytringer snarere enn sine politiske handlinger. Frode Nilsens klienter var i mange tilfeller mennesker som hadde kjempet en voldelig kamp mot militærjuntaen. Nilsens forespørsler til hjemlige myndigheter om asyl for disse menneskene og finansiell støtte for reisen til Norge skapte det stadige spørsmålet i departementet: Er disse menneskene verdige trengende?²⁵⁴

Thor Viksveen, utenriksminister Frydenlunds personlige sekretær, vektlegger måten Frode Nilsen ble ambassadør på som delforklaring til hvorfor Nilsen hadde enkelte motstandere i embetsverket. Viksveen viser til at det er ingenting i Utenriksdepartementet som embetsverket er mer opptatt av enn når ambassadørkabalen skal legges. Ingenting blir det snakket mer om i kantina enn hvem som skulle hvor. Disse forflytningene foregår ofte parallelt, hvor flere stasjoner skal fylles samtidig. Noen skal ut, andre skal hjem og noen skal til en ny stasjon. I Frode Nilsens tilfelle skjedde utnevnelsen av ham til ambassadør i Chile på en noe ukonvensjonell måte. Viksveen hevder at Nilsen i tiden etter at han kom hjem etter sitt første opphold i Chile var svært ivrig på å bli utnevnt til ambassadør i Chile når stillingen ville bli ledig.²⁵⁵ Han henvendte seg flere ganger selv til Viksveen med ønske om kontakt med utenriksministeren i saken. Han la heller ikke skjul på sin ambisjon om å bli ambassadør. Dette vakte harme blant enkelte fordi det ble oppfattet at Nilsen drev med et slags egensalg til en ambassadørstilling. Man skulle gå gjennom det ordinære embetsverket. All den tid man ikke var på toppen av hierarkiet, skulle man ikke søke så direkte kontakt med utenriksministeren som Nilsen hadde gjort. Når da Nilsen ble ambassadør utenfor enhver kabal, ble det av flere opplevd som ganske provoserende.²⁵⁶

Det var imidlertid ikke bare disse mer byråkratiske sidene av Utenriksdepartementet Frode Nilsen støtte an mot. Det tette samarbeidet mellom Frydenlund og Nilsen i Chile-politikken ledet til en politisk godkjent aktivistisk embetsutøvelse som kom i et motsetningsforhold til formelle og konservative personer i embetsverket.

²⁵⁴ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

²⁵⁵ Frode Nilsens spesialoppdrag i Chile var i perioden 2. november 1973 til midten av mars 1974. Han ble tilsatt som ambassadør til Chile i august 1975.

²⁵⁶ Samtale med Thor Viksveen 12.3.2010

Reiulf Steen hevder at det viktigste på 1970-tallet i Utenriksdepartementet var å holde seg til venns med USA under enhver omstendighet. Det eksisterte en markant "USA-lobby" som mente at Norge skyldte USA å vise stor lojalitet i forhold til det som var amerikansk politikk overfor Chile. Nilsen ble derfor av enkelte i embetsverket visstnok oppfattet som illojal mot denne hovedlinjen i norsk utenrikspolitikk. Motsetningen mellom Nilsens arbeid og USA-lojaliteten lå i at Nilsen førte samtaler med, og støttet mennesker som hadde stått på Allendes side, og dermed var sterkt venstreorienterte eller sågar kommunister.²⁵⁷

Steen viser også til et tidligere brukt poeng for å forklare kritikken mot Nilsen: Det var god tone i Utenriksdepartementet ikke å blande seg inn i et annet lands politikk. Det måtte i hvert fall ikke skje på den måten og i den utstrekning som de enten visste eller mente Nilsen bedrev i Santiago.²⁵⁸ Som nevnt hadde neppe noen i embetsverket inngående kjennskap til hans embetsutøvelse.

Det er vanskelig å konkludere bastant når det gjelder kritikken mot Nilsen. Det at utenriksministeren lot ham fortsette langt over den tiden som var vanlig på en ambassadørpost synes å ha foranlediget kritikk. Nilsens virksomhet støtte trolig også an mot embetsmenn som følte en sterk tilknytning til USA. Flere reagerte også på Nilsens embetsutøvelse: At den ikke var i tråd med regelverket og at Nilsen dermed påtok seg en rolle som ikke passet seg for en diplomat. Det er lett å tenke seg at de samme personene som kritiserte Nilsen på et åpenbart politisk og embetsmessig konservativt grunnlag i sin tid følte sympati med Fleischer da det stormet som verst rundt ham.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at Nilsens stilling overfor militærjuntaen hadde mange likhetstrekk med den forhenværende svenske ambassadør Edelstam. Begge ambassadørene drev et aktivt og uortodokst hjelpearbeid for politisk forfulgte. Begge hadde en embetsutøvelse som var i grenseland for hva en diplomat kunne gjøre. Nilsens "metode", herunder etableringen av gode relasjoner med nøkkelpersoner i militærjuntaen, ledet imidlertid til at han kunne arbeide effektivt for å hjelpe politiske fanger *uten* å bli erklært uønsket.

²⁵⁷ Samtale med Reiulf Steen 18.11.2009 og Thor Viksveen 12.3.2010. Trond Bakkevig bekrefter for øvrig Steens uttalelser og hevder at Nilsens virksomhet stred mot det ideologiske ståstedet til USA-vennlige personer i embetsverket.

²⁵⁸ Samtale med Reiulf Steen 18.11.2009

Nilsens virksomhet var sårbar. Flyktningarbeidet ved den norske ambassaden måtte derfor beskyttes. Det ble sjeldent omtalt i norsk offentlighet. De få intervjuene med Frode Nilsen som ble gjengitt i norske aviser bar preg av at ambassadøren holdt tilbake opplysninger om sin virksomhet.

Behovet for å skjerme virksomheten var også medvirkende til den kritikken mot Nilsen som eksisterte i deler av embetsverket i Utenriksdepartementet. De som kritiserte, visste at ambassadøren hadde et særskilt politisk mandat. Likevel forstod de ikke helt hva oppgaven gikk ut på, og hvordan en ambassadør på en fjern utpost kunne ha en så direkte linje til den politiske ledelsen. Enkelte konservative tjenestemenn mente øyensynlig også at hans aktørrolle brøt med det som var god tone.

Utenriksminister Knut Frydenlunds rolle i hendelsene var sentral. Han sørget for en kontinuitet i det norske humanitære engasjementet til Chile etter at bruken av diplomatisk asyl ble avsluttet våren 1974.²⁵⁹ Ved å gå imot statsminister Brattelis ønske om å legge ned den norske ambassaden i Santiago, og ved å gi Frode Nilsen vide fullmakter, beredte han grunnen for Nilsens virksomhet. Frydenlunds tette samarbeid med Nilsen var for øvrig ganske spesiell. Det var for så vidt ikke uvanlig at en utenriksminister hadde hyppig kontakt med norske ambassadører. Det som var uvanlig, var å stå i tett kontakt med en ambassadør som var utstasjonert ”borti huttiheita”.²⁶⁰ For Frode Nilsen betød samarbeidet med Frydenlund at han hele tiden hadde ryggdekning for de valg og handlinger han foretok i Chile. Gjennom sin innsats i Chile reddet Nilsen et hundretalls menneskeliv.²⁶¹ En forutsetning for å oppnå dette var at Nilsen ble en uredd og kraftfull aktør i Chile, og at utenriksministeren tillot ham den rollen.

²⁵⁹ I kapittel 4 så vi at det politiske ønsket om humanitær bistand til Chile ble etablert i diskusjonen i Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomitéen.

²⁶⁰ Samtale med Hans Jacob Frydenlund 3.9.2009

²⁶¹ Det finnes ingen kilder som forteller det nøyaktige antallet politiske fanger Frode Nilsen reddet fra tortur, lange fengselsstraffer og dødsstraff. Nilsen kan heller ikke selv angi hvor mange mennesker han reddet. En kvalifisert gjetning fra min side er at antallet var flere hundre.

6 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

I denne fremstillingen har jeg drøftet hvilke utfordringer og problemer som fulgte den politiske beslutningen om et norsk humanitært bidrag i Chile. En grunnleggende forutsetning var at flyktninghjelpen til Chile skulle foregå gjennom den norske ambassaden i Santiago. Bruken av de norske diplomatene i Santiago, og bruken av selve ambassadebygningen, til flyktninghjelp skulle vise seg problematisk.

Den politiske beslutningen om en norsk humanitær innsats i Chile er selvsagt ikke vanskelig å forstå. Den var politisk ukontroversiell og helt i samsvar med opinionens krav i saken. Mange europeiske land deltok i det humanitære arbeidet i Chile. Det ville dermed være bemerkelsesverdig hvis Norge som et av få europeiske land *ikke* hadde stilt krav om at landets ambassade i Santiago skulle åpnes som asyl.

Man skal likevel huske at det å bruke diplomatiet til humanitært arbeid i den størrelsesorden som fant sted i Santiago var et nytt fenomen i norsk utenrikstjeneste. Det er ikke funnet eksempler på at Norge har gitt diplomatisk asyl i et tilsvarende omfang. Det er heller ikke eksempler på at norske diplomater har blitt aktører i den form og utstrekning Frode Nilsen ble det.²⁶² Kuppet i Chile medførte dermed en politisk beslutning om en norsk deltakelse i et humanitært arbeid som Norge hadde liten eller ingen erfaring i.

Mangelen på erfaring kan trolig forklare at Sveriges ambassadør Harald Edelstam fikk en stor påvirkning på utformingen av den norske Chile-politikken. Edelstams rolle ble i en forstand å gå foran som et eksempel på hvordan en europeisk diplomat *kunne* opptre i en humanitær situasjon som den i Santiago. Det var Edelstam som tok initiativet til selve bruken av

²⁶² Mange ville hevde at ambassadør Bjarne Lindstrøms embetsutøvelse i Sør-Afrika i forbindelse med det norske engasjementet mot Apartheid-regimet hadde trekk av den aktørrollen jeg tillegger ambassadør Frode Nilsen. Likevel hevder ingen jeg har snakket med at Lindstrøms rolle var tilnærmet like aktivistisk. Jeg har for øvrig ikke nok kunnskap om Lindstrøm til å sammenligne ham med Nilsen.

ambassader til asyl. I det arbeidet ble han etterfulgt av en rekke europeiske lands ambassader.²⁶³

Edelstam var også den mest aktive ambassadøren i Chile høsten 1973. Han kjørte rundt i diplomatbil og plukket opp politisk forfulgte som han senere smuglet inn i den svenske eller i den cubanske ambassaden. Denne aktiviteten inspirerte norske myndigheter. Ambassadør Julius Fleischer ble to ganger instruert til å kjøre ut som Edelstam gjorde.

Harald Edelstam var imidlertid ikke et selvsagt forbilde for den norske Chile-politikken. Den svenske ambassadørens måte å arbeide humanitært på utfordret folkerettens regler for diplomatisk virksomhet.²⁶⁴ Utvisningen av Edelstam ti uker etter kuppet var da også legitim rent folkerettslig. Chilenske myndigheter erklærte Edelstam uønsket fordi han brøt et grunnleggende prinsipp i den internasjonale orden: Ikke-intervensjonsprinsippet i internasjonale relasjoner. Når da Utenriksdepartementet forsøkte å få Fleischer til å innta en tilsvarende aktivistisk rolle som Edelstam, betød det at ambassadøren ble instruert til en embetsutøvelse som var på grensen for hvordan norske utenriktjenestemenn skulle operere. Det kan legges til at Utenriksdepartementet da instruksene til Fleischer ble gitt antakelig visste at den svenske ambassadøren kunne bli utvist. Allerede i midten av oktober innløp informasjonen fra diplomatiske kretser i Santiago at Edelstam sto i fare for å bli erklært persona non grata.²⁶⁵ Det betyr at den politiske ledelse var klar over de mulige konsekvensene av å etterligne Edelstams metoder i flyktningarbeidet.²⁶⁶

For ambassadør Fleischer må kravet om å ta etter Edelstam i flyktningarbeidet ha fortonet seg som problematisk. Fleischer trodde antakelig, i samsvar med gjengs oppfatning blant diplomater i Santiago, at Edelstam ville bli kastet ut av landet. Den norske ambassadøren var heller ikke begeistret for den svenske ambassadøren. Han oppfattet Edelstam som

²⁶³ Latinamerikanske ambassader ga asyl uavhengig av Edelstam. Praksisen blant latinamerikanske land var imidlertid etablert i egne konvensjoner og avtaler som de europeiske statene ikke var en del av.

²⁶⁴ Wien-konvensjonens artikkel 41.1 forbyr ambassadører å blande seg inn i vertslandets indre anliggender. Den norske Utenriksinstruksens paragraf 3.2 likeså.

²⁶⁵ Edelstams utsatte posisjon var også kjent i den politiske ledelse i UD gjennom reiseinspektør Per Vennemoes rapport.

²⁶⁶ Spesialutsending Frode Nilsen avviste for øvrig Edelstams forsøk på norsk/svensk samarbeid i flyktninghjelpen. Nilsen forstod at han ikke kunne arbeide som Edelstam fordi han regnet med at Edelstam ville bli kastet ut av landet.

”kommunistinspirert”²⁶⁷, og neppe en som var verdt å ha som forbilde for sin egen embetsutøvelse.

Det *kan* hevdes at Fleischer handlet rett hvis man kun tar i betraktning det regelverket han forholdt seg til. Hans passive holdning til flyktningarbeidet samsvarte med en streng fortolkning av artiklene i Wien-konvensjonen og i Utenriksinstruksen som forbød en diplomat å delta aktivt i vertsstatens indre anliggender. Likevel skulle Fleischer ha fulgt opp det politiske kravet om å arbeide for flyktninger. Instrukser fra hjemlige myndigheter veide tyngre enn folkerettens regler. En ambassadør er ikke en selvstendig handlende aktør. Det var dermed ikke opp til Fleischer å velge om han ville følge kutyme eller instruksene hjemmefra.

Da det ble klart for norske myndigheter at Fleischer ikke fungerte i henhold til instruks, ble han kalt hjem til konsultasjoner og fratatt myndighet ved ambassaden. Den politisk oppnevnte ambassaderåd Frode Nilsen overtok flyktningarbeidet. For den politiske ledelse i Utenriksdepartementet betød det en løsning på problemet med at ambassadør Fleischer ikke fulgte opp politiske beslutninger hjemmefra. Å frata Fleischer ansvar og erstatte ham med en politisk oppnevnt spesialutsending løste imidlertid ikke *alle* problemene som var forbundet med det humanitære arbeidet i Santiago. Den grunnleggende utfordringen ved å følge den politiske beslutningen i flyktningsaken stod ved lag: Det hadde omkostninger å omgå folkerettens regler i saken. Frode Nilsens arbeid som spesialutsending i flyktningsaken foregikk da også under den stadige trusselen om å dele Edelstams skjebne og bli erklært *persona non grata*.

Frode Nilsens tette samarbeid med utenriksminister Frydenlund i flyktningsaken fra sommeren 1975 representerte en ny fase i den norske Chile-politikken. Instruksen til ambassadøren var å redde flest mulig menneskeliv. Instruksen var i så måte en videreføring av den politiske beslutningen fra høsten 1973 at Norge skulle bidra humanitært i Santiago.

Siden Frydenlund og Nilsen ble enige om å prioritere fanger ingen andre land forsøkte å hjelpe, måtte Nilsen føre en svært uortodoks embetsførsel. Hans fengselsbesøk, hans kontakt med militære dommere og hans møter med forbudte grupperinger i opposisjon til det sittende regimet var på kanten av reglene som gjaldt for diplomatiet. Nilsen unngikk imidlertid å bli

²⁶⁷ UD 25.4.32: X. Amb. Santiago til UD 7.10.1973

erklært uønsket. Hans ”metode”, å skape gode relasjoner til høytstående junta-medlemmer, tillot ham å bli en aktør i Chile med militærjuntaens godkjenning.

Nilsen hadde et særskilt mandat fra utenriksminister Frydenlund. Den irritasjonen hans arbeid vakte blant enkelte i departementet skapte derfor ingen større og uttalte skillelinjer i den norske Chile-politikken. De som var skeptiske til Nilsens arbeid, kunne ikke gjøre annet enn sporadisk å uttrykke misnøye i kantina på Victoria Terrasse og i fortrolige samtaler annetsteds.

Et grunnleggende vilkår for den norske Chile-politikken må ha vært at det chilenske juntaregimet i beskjeden grad kunne påvirke norsk utenrikspolitikk. Bruken av den norske og andre europeiske lands ambassader i Santiago som asyl ville neppe skjedd i et østeuropeisk land. Det er også tvilsomt at utenriksminister Frydenlund ville tillatt en ambassadør i et for Norge sentralt land å opptre så aktivt som Frode Nilsen gjorde i Chile. Det er, for å sette det på spissen, vanskelig å tenke seg en norsk ambassadør på 1970-tallet kunne arbeide for å få ut fanger fra fengsler i Sovjetunionen eller Kina.

Nilsens humanitære arbeid og hans uvanlig aktive rolle hadde heller ingen potensielle utenrikspolitiske omkostninger for Norge. Hvis juntaen erklærte Nilsen som persona non grata, ville resultatet sannsynligvis ha vært at den norske ambassaden ble lagt ned. Det ville for øvrig vært i henhold til statsminister Trygve Brattelis ønske i 1974. Juntaen og ikke norsk utenriksledelse ville da ha kommet i skuddlinjen for norsk kritikk.

Oppgavens hovedproblemstilling er: Hvilke utfordringer fulgte av den politiske beslutningen om å bidra humanitært i Chile. Den første utfordringen var at Norge hadde en ambassadør i Santiago som opplevde kravet om en aktiv flyktninghjelp som vanskelig forenelig med en korrekt embetsutøvelse. Den neste utfordringen fikk Frode Nilsen oppleve, både som ambassaderåd og som ambassadør. Det at flyktningarbeidet var i et folkerettslig ytterområde skapte svært uklare grenseoppganger for hans embetsutøvelse. Selv om den norske Chile-politikken altså var utenrikspolitisk lite utfordrende for Norge, betød det ikke at den var uproblematisk for aktørene som skulle sette den politiske beslutningen ut i livet.

Frode Nilsens aktive innsats var for øvrig en suksess. Mange mennesker som ellers ville sittet årevis i fengsel eller fått dødsstraff ble reddet ut gjennom Nilsens innsats. Nilsens arbeid lot

seg gjennomføre gjennom et tett samarbeid med utenriksminister Frydenlund. De delte et sterkt engasjement for den humanitære situasjonen i Chile og forstod at Nilsen kunne redde mange mennesker ved å opptre ukonvensjonelt. Frydenlund og Nilsen ble derfor pådrivere for et humanitært arbeid som altså innebar å utfordre det sentrale mellomstatlige prinsippet om ikke-intervensjon i et annet lands indre anliggender. Den norske Chile-politikken kan dermed stå som et eksempel på at diplomatiet i enkelte tilfeller må utfordre en streng fortolkning av dette prinsippet for å oppnå ønskete resultater.

Utviklingen på menneskerettighetsagendaen frem til i dag har da også medført at ikke-intervensjonsprinsippet faktisk blir utfordret. Den internasjonale rettsforståelsen har gått i retning av at statssuverenitet ikke bare skal innebære en kontroll over eget territorium, men også et ansvar for egen befolkning. Til grunn for de nye tankene ligger en forståelse av at FNs konstituerende av staten som det primære objektet i internasjonale relasjoner ikke løser et grunnleggende problem: Hvordan skal det internasjonale samfunnet forholde seg til grove humanitære overgrep mot en stats egen befolkning? FNs generalsekretær Kofi Annan viste på FN-toppmøtene i 1999 og 2000 til dette forholdet. Han hevdet at manglende politisk vilje og frykt for å krenke statssuverenitetsprinsippet var årsaken til at det internasjonale samfunnet tradisjonelt ikke ville gripe inn mot brudd på menneskerettighetene i andre stater.²⁶⁸

Den svenske *Stiftelsen Harald Edelstam* går langt i å gi den svenske ambassadøren en viktig rolle i den internasjonale utviklingen på menneskerettighetsområdet. Stiftelsen hevder at Edelstam representerer et symbol på prinsippet om *Responsibility to protect*. På stiftelsens hjemmeside på internett hevdes det at: ”*Denna grundläggande princip för en diplomati rotad i försvaret av de mänskliga rättigheterna har fortfarande mäktiga fiender bland tyranner, diktaturer, militära supermakter och inom vissa kretsar av den traditionella diplomatin.*”²⁶⁹ Stiftelsens påstand kan diskuteres. Mange vil hevde at prinsippet *Responsibility to protect* er ment å innebære en massebasert beskyttelse i en helt annen grad enn det som var tilfelle for Edelstams virksomhet.

Det som er klart, er at utviklingen på menneskerettighetsområdet har fått mer oppmerksomhet også i Norge. Humanitære overgrep i andre land påtales i dag i en helt annen grad enn tidligere. Hvorvidt Frode Nilsens arbeid kan ses som et steg i denne prosessen, er et

²⁶⁸ Rina Mariann Hansen, *Responsibility to protect – en begynnende internasjonal norm?*, hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, universitetet i Oslo, 2006:2

²⁶⁹ <http://haraldedelstam.org/> 1.5.2010

komplisert spørsmål som ikke skal belyses her. Det kan imidlertid fastslås at både Nilsens og Edelstams humanitære arbeid i Santiago kan vurderes i lys av senere utviklingstrekk på menneskerettighetsområdet.

Den norske humanitære innsatsen i Chile i årene 1973-1989 er for øvrig et åpenbart eksempel på viktigheten av å ha kontakt med alle parter i en konflikt. Hvis regjeringen i 1973 hadde fulgt opinionskravet om å bryte de diplomatiske forbindelsene til Chile-juntaen for på den måten å ”støtte demokratiske og progressive krefter”, ville lite bli oppnådd. Det fremste resultatet av en slik politikk ville vært at Norge ble frarøvet muligheten til å fremme menneskerettigheter og redde politiske fangers liv i Chile. Ved å følge utenriksminister Frydenlunds og Nilsens holdning, at man skulle ha kontakt med alle, oppnådde norske myndigheter å få gjennomslag for den politiske beslutningen om å bidra humanitært i Chile, med en omfattende og vellykket flyktninghjelp som følge.

Bibliografi

Kilder

Intervjuer

Bakkevig, Trond. 11.11. 2009

Freihow, Håkon Wexelsen. 22.3. 2010

Frydenlund, Hans Jacob. 28.7. 2009 og 3.9. 2009

Guldbakke, Carl Helge. 13.3.2010.

Nilsen, Frode Elmer. 18.3, 2009.

Steen, Reiulf. 18.11. 2009

Stoltenberg, Thorvald. 25.3. 2010

Viksveen, Thor. 12.3. 2010

Utrykte kilder

Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

AIS: "Chile 1975- 1978."

Stortingsarkivet

Saksarkiv 27-10

Saksarkiv 29- 9

Saksarkiv 27- 14

Saksarkiv 27- 5

Utenriksdepartementets arkiv

Serien 25 4 / 32

Serien 39 7 / 9

Trykte kilder

Stortingsdokumenter

Stortingsarkivet, Den utvidete utenriks - og konstitusjonskomité 1973, møte 2. november.

St. tid. ss. 325-323 (1973-74), Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse, 9.11, 1973.

Bind 7a

St. tid. ss. 627-737 (1973-74), Utenriksdebatt, 20.11, 1973. Bind 7a

St. tid. ss. 2680-2705 (1973-74), Spørretime, 27. 3. 1973 Bind 7b

Norsk utenrikspolitisk årbok

Norsk utenrikspolitisk årbok 1973 (red. Johan Jørgen Holst, Stein Fredrik Halden) A.s. Joh.

Nordahls Trykkeri. Oslo

Norsk utenrikspolitisk årbok 1974 (red. Johan Jørgen Holst) A.s. Joh. Nordahls Trykkeri. Oslo

Norsk utenrikspolitisk årbok 1975 (red. Anders C. Sjaastad) S. Bern. Hegland A.s. Flekkefjord

Norsk utenrikspolitisk årbok 1976 (red. Martin Sæter) S. Bern. Hegland A.s. Flekkefjord

Norsk utenrikspolitisk årbok 1977 (red. Arne Olav Brundtland) S. Bern. Hegland A.s.

Flekkefjord

Medier

Aviser

Aftenposten 1970-1980

Arbeiderbladet 1970-1980

Dagbladet 1970-1980

Morgenbladet 1970-1980

Orientering/ Ny Tid 1970- 1980

Tidsskrifter

Billedbladet NÅ div utgaver

Internasjonal politikk (NUPI) 1970-1980

Journal of latinamerican history 1970- 1977

Litteratur

Arriagada, Genaro 1988. *Pinochet: The politics of power*. Boston: Unwin Hyman

Bache, Mette M. og Jens B. Heggemsnes (utarbeidelse) 1963. *Traktatsamling i folkerettens alminnelige del og internasjonale organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brownlie, Ian 2008. *Principles of public international law*. 7th.ed. Oxford: Oxford university press

Borgen, Erling 1992. *Bare en drøm: En latinamerikansk reise*. Oslo: J.W. Cappelen forlag A.s

Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo. 1997. *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965. Norsk utenrikspolitikk historie*. bd. 5. Oslo: Universitetsforlaget.

Fonn, B.K., Neumann, I.B., Sending, O.J. (red) 2006. *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Fors, Mats 2009. *Svarta nejlikan. Harald Edelstam – en berättelse om mod, humanitet och passion*. Stockholm: Prisma forlag 2009

Frydenlund, Knut 1982. *Lille land-hva nå?* Oslo: Universitetsforlaget.

Galtung, I., Bjørcke, A. R. (red) 1983. *Fra diplomatiets verden*. Oslo: Forlaget Atheneum as.

Hareide, Dag (red) *Chile På vei til sosialismen?* Oslo Pax forlag 1973

Holtmark, Sven G., Pharo, Helge Ø., Tamnes, Rolf 2003.(red) *Motstrøms. Olav Riste og norsk internasjonal historieskrivning*. Oslo: Cappelen akademisk forlag

Kjeldstadli, Knut 2000. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget

Knutsen, Torbjørn L., Sørbo, Gunnar M., Gjerdåker, Svein.(red) 1995. *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen akademisk forlag

Loveman, Brian.1979. *Chile: The legacy of hispanic capitalism*. New York: Oxford university press

Murty, Bhagevatula Satyanarayana 1986. *The international law of diplomacy: The diplomatic instrument and world public order*. New Haven: New Haven press

Nedregaard,M. (red). 1983. *Dynamitt og hestehov. Reiulf Steen femti år*. Oslo. Tiden Norsk forlag

Neumann, Iver. B. (red), Knutsen, T., Bøås, M., Thune, H. 2002. *Global Politikk. Krig, diplomati, handel og nyhetsformidling i praksis*. Oslo: J.W. Cappelens forlag as.

Neumann, Iver.B., Leira, H. 2005. *Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905- 2005*. Oslo: Pax forlag as.

Nilsen, Frode. 1993. *På post i Latin-Amerika*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

Oppenheim, Lois Hecht. Politics in Chile 1993: *Democracy, authoritarianism, and the search for development*. Boulder: Westview press

O'Shaughnessy, Hugh 2000. *Pinochet: The politics of torture*. New York: New York university press

Riste,Olav 2001. *Norway`s foreign relations- A history*. Oslo: Universitetsforlaget

Sejersted, Francis 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder*. Oslo: Pax forlag A/S

Rud, Arild Engelsen og Kjerland, Kirsten Alsaker 2003. *Norsk utviklingshjelps historie bind 2*. Bergen: Fagbokforlaget

Steen, Reiulf. 1988. *Inez og det elskede landet*. Oslo: Tiden norsk forlag

Tamnes, Rolf. 1997. *Oljealder: 1965-1995*. Norsk utenrikspolitikk historie, bd. 6. Oslo: Universitetsforlaget

Simensen, Jarle 2003. *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*. Bergen: Fagbokforlaget.

Tvedt, Terje 1990. *Bilder av "de andre". Om utviklingsland i bistandsperioden*. Oslo: Universitetsforlaget

Tvedt, Terje 1995. *Den norske samaritan. Ritualer, selvbilder og utviklingshjelp*. Oslo: Gyldendal

Tvedt, Terje 2002. *Verdensbilder og selvbilder*. Oslo: Universitetsforlaget.